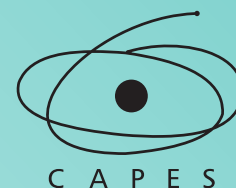
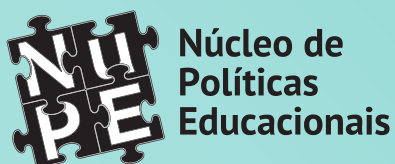


Jornal de

ISSN 1981-1969

Políticas Educacionais

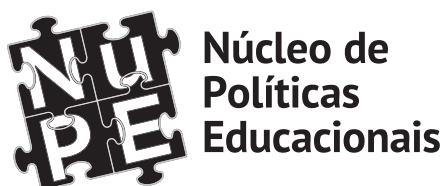
Volume 9 | Números 17 e 18 | 2015



ISSN 1981-1969

Jornal de Políticas Educacionais

JPE | Curitiba | v.9, n.17 e n.18 | Janeiro-Junho e Agosto-Dezembro de 2015



JORNAL DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS

Universidade Federal do Paraná - Setor de Educação
Núcleo de Políticas, Gestão e Financiamento da Educação – NuPE/UFPR
Rua Gal. Carneiro, 460 – 4º andar – Sala 407/C
80.060-150 – Curitiba – PR – Brasil
Tel.: 41-3360-5380
jpe@ufpr.br
http://www.jpe.ufpr.br
http://www.ser.ufpr.br/jpe

Comitê Editorial:

Ângelo Ricardo de Souza (UFPR)
Ana Lorena Bruel (UFPR)
Marcos Edgar Bassi (UFPR)

Conselho Editorial:

Andréa Barbosa Gouveia (UFPR), Ângela Hidalgo (UNICENTRO), Cesar Gernomino Tello (Universidad Nacional Tres Febrero, Argentina), Gladys Beatriz Barreyro (USP), Juca Gil (UFRGS), Jefferson Mainardes (UEPG), João Ferreira de Oliveira (UFG), Luiz Souza Júnior (UFPB), Marcos Edgard Bassi (UFSC) Regina Maria Michelotto (UFPR), Robert Verhine (UFBA), Rosana Cruz (UFPI), Rubens Barbosa Camargo (USP), Sebastián Donoso Díaz (Universidad de Talca, Chile), Taís Moura Tavares (UFPR), Theresa Adrião (UNICAMP), Vera Peroni (UFRGS).

JORNAL DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS é uma publicação semestral do Núcleo de Políticas Educacionais do Setor de Educação da Universidade Federal do Paraná – NuPE/UFPR, em consórcio com a Linha de Pesquisa em Políticas Educacionais Educação do Programa de Pós-Graduação em Educação – PPGE/UFPR, que aceita colaboração, reservando-se o direito de publicar ou não o material espontaneamente enviado à redação. As colaborações devem ser enviadas ao NuPE/UFPR, conforme orientações contidas no final desta edição ou nas páginas do periódico na internet: <http://www.jpe.ufpr.br> ou www.ser.ufpr.br/jpe.

Jornal de Políticas Educacionais / Núcleo de Políticas Educacionais da Universidade Federal do Paraná – NuPE/UFPR – v.1, n. 1 (1º semestre de 2007) – Curitiba: NuPE/UFPR.

Volume 9, número 17e 18 – Janeiro/Junho e Agosto/Dezembro de 2015

Semestral

ISSN 1981-1969

1. Educação – Periódicos. 2. Política Educacional – Periódicos. I. NuPE/UFPR

Indexação:

BBE – Biblioteca Brasileira de Educação (MEC/INEP)

Clase (Base de Datos Bibliográfica de Revistas de Ciencias Sociales y Humanidades)

Diadorim – Diretório de Política de Acesso Aberto das Revistas Científicas Brasileiras (IBICT)

Index Copernicus

Portal de Periódicos (CAPES)

SER – Sistema Eletrônico de Revistas da Universidade Federal do Paraná (SER/UFPR)

Sumários de Revistas Brasileiras (FUNPEC-RP)

DRJI - Directory of Research Journals Indexing

(Periódico integralmente disponível via eletrônica)

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	1
ARTIGOS	
Desafíos para la Construcción de Políticas Educativas de los Gobiernos Subnacionales chilenos: El caso de la Región del Maule Giselle Davis-Toledo, Sebastián Donoso-Díaz	4
A mistura social nos bairros gentrificados: uma brincadeira de criança? Jean-Yves Authier, Sonia Lehman-Frisch.....	21
O CAQ na meta 20 do Plano Nacional de Educação: um novo regime jurídico para a realização do padrão de qualidade do ensino Salomão Barros Ximenes	26
A política como movimento indutor do trabalho coletivo nas escolas: o processo singular de implementação da Lei Federal 11.738/2008 no município de Curitiba Douglas Danilo Dittrich, Maíra Gallotti Frantz, Waldirene Sawozuk Bellardo	38
A permanência no ensino superior e as estratégias institucionais de enfrentamento da evasão Silvio Luiz da Costa, Sonia Maria Barbosa Dias.....	51
Direito à educação, universalização e qualidade: cenários da Educação Básica e da particularidade do Ensino Médio Monica Ribeiro da Silva.....	61
Políticas de responsabilização escolar: um estudo exploratório sobre as estratégias de instâncias intermediárias na rede municipal do Rio de Janeiro Karina Carrasqueira, Felipe Andrade, Mariane C. Koslinski, Carolina Portela, André Regis	75
Políticas de Formação Inicial e Continuada de Docentes Alfabetizadores Carmen Sá Brito Sigwalt, Rosana de Albuquerque Sá Brito, Sandra Regina Kirchner Guimarães.....	90
O estatuto da carreira docente em Portugal: marco legal e o contexto de organização dos professores Marcia Andreia Grochoska	100
A valorização dos professores em municípios do Paraná: análise dos planos de carreira Janaína Silvana Sobzinski Moretti, Gisele Masson	111
Utilização dos laboratórios padrão MEC nas escolas estaduais do Paraná: o que dizem estudantes e professores Céuli Mariano Jorge, Andrea de Paula Ceccatto, Fabiana Cristina Campos, Cícero Vieira Torres Junior	125
A disciplina política educacional em cursos de pedagogia no Brasil: primeiras aproximações Silvana Stremel, Jefferson Mainardes	137
O ENEM como processo seletivo para o ensino superior: algumas considerações sobre a democratização do acesso e sobre o construto do exame Andrea Barros Carvalho de Oliveira.....	156
Que a escola vá bem: contribuições de João Batista de La Salle (1651-1719) para o debate contemporâneo sobre a qualidade da educação Ângelo Ezequiel Leubet, Jorge Alexandre Bieluczyk, Evaldo Luis Pauly	168
Ações desenvolvidas em escolas por licenciandos no âmbito de subprojetos PIBID e de cursos de licenciatura Lidiane Limana Puiati, Eduardo A. Terrazan	185
O piso salarial profissional nacional, a política de fundos e o vencimento dos profissionais do magistério público estadual de educação básica de Santa Catarina Maria da Graça Nóbrega Bollmann, Marcos Edgar Bassi.....	197
RESENHA	211
RESUMOS DE TESES E DISSERTAÇÕES	213
RELAÇÃO DE AVALIADORES AD-HOC NOS NÚMEROS 15, 16, 17 E 18; VOLUMES 8 (2014) E 9 (2015) DO JORNAL DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS	222
INSTRUÇÕES PARA SUBMISSÃO DE TRABALHOS	223

CONTENTS

PRESENTATION	1
ARTICLES	
Challenges for Building the Educational Policy Chilean subnational governments: The case of the Maule Region Giselle Davis-Toledo, Sebastián Donoso-Díaz	4
The social mix in gentrified neighborhoods: a child’s play? Jean-Yves Authier, Sonia Lehman-Frisch.....	21
The CAQ in the goal 20 of the National Education Plan: a new legal framework for the achievement of standards of quality in education Salomão Barros Ximenes	26
The policy to induce movement over the collective work in schools: the unique process of Federal Law 11,738 / 2008 implementation in Curitiba, Brazil Douglas Danilo Dittrich, Maíra Gallotti Frantz, Waldirene Sawozuk Bellardo	38
The permanence in higher education and the institutional strategies of avoidance truancy Silvio Luiz da Costa, Sonia Maria Barbosa Dias.....	51
Right to education, universal access and quality: Basic Education scenarios and high school particularity Monica Ribeiro da Silva.....	61
School accountability policies: a preliminary study of intermediary instances strategies in rio de janeiro’s school system Karina Carrasqueira, Felipe Andrade, Mariane C. Koslinski, Carolina Portela, André Regis	75
Policies for Initial and Continuous Education of Literacy Teachers Carmen Sá Brito Sigwalt, Rosana de Albuquerque Sá Brito, Sandra Regina Kirchner Guimarães.....	90
The status of teaching career in Portugal: legal framework and the context of the organization of teachers Marcia Andreia Grochoska	100
Valuing teachers in Paraná municipalities: analysis of career plans Janaína Silvana Sobzinski Moretti, Gisele Masson	111
Use of MEC standard laboratories in state schools in Paraná: what students and teachers say about it Céuli Mariano Jorge, Andrea de Paula Ceccatto, Fabiana Cristina Campos, Cícero Vieira Torres Junior	125
Education policy discipline in pedagogy courses in Brazil: first approaches Silvana Stremel, Jefferson Mainardes	137
ENEM as an entrance examination for higher education: some considerations about access democratization and the exam construct Andrea Barros Carvalho de Oliveira.....	156
The school ought to perform well: contributions by John Baptist de La Salle (1651-1719) to the contemporary debate of the quality of education Ângelo Ezequiel Leubet, Jorge Alexandre Bieluczyk, Evaldo Luis Pauly	168
Developed actions in schools by licensing under PIBID subprojects and degree courses Lidiane Limana Puiati, Eduardo A. Terrazzan	185
The national professional minimum wage, the political funds and the payment of public state teaching professionals in Santa Catarina, Brazil basic education in Santa Catarina Maria da Graça Nóbrega Bollmann, Marcos Edgar Bassi.....	197
REVIEWS	211
TESIS SUMMARIES	213
LIST OF AD HOC EVALUATORS IN JOURNAL OF EDUCATIONAL POLICIES NUMBERS 15, 16, 17 AND 18; VOLUME 9 (2014) AND 10 (2015)	222
INSTRUCTIONS FOR SUBMITTING PAPERS	223

Apresentação

O Jornal de Políticas Educacionais está, com esta edição, trazendo a público mais um volume, o de número 9 e, com isto, fechando o nono ano de sua publicação. Neste caso, optamos em trazer os dois números anuais em um único volume. Isto trouxe, todavia, o atrapalho de algum atraso na publicação do volume, mas, por outro lado, o leitor encontrará uma ampla diversidade e uma quantidade mais expressiva de textos inéditos sobre políticas educacionais.

O primeiro desses artigos é de autoria dos pesquisadores chilenos Giselle Davis-Toledo e Sebastián Donoso-Díaz, cujo trabalho versa sobre os desafios de elaboração de políticas educacionais nos governos denominados naquele país de subnacionais. O texto relata resultado de pesquisa na região do Maule e, na análise, os autores discutem as práticas de tomada de decisões na educação, revisando as lógicas seguidas e os processos implementados, com especial referência às políticas educativas regionais. O artigo finaliza indicando que o projeto educacional regional demanda um câmbio mais cultural significativo especialmente nas práticas de gestão dos governos subnacionais.

Outro texto de autores estrangeiros vem na sequência. O artigo “A mistura social nos bairros gentrificados: uma brincadeira de criança?”, de autoria dos franceses Jean-Yves Authier e Sonia Lehman-Frisch dialoga com a questão da mistura social nos bairros aburguesados. Partindo de questões como *o que mantém a sociabilidade infantil? o meio determina as companhias dos mais jovens? quais efeitos a tão procurada diversidade social (dos adultos) produz sobre as gerações em formação?*, o trabalho observa a mescla social de crianças de 9 a 11 anos de idade, em Paris e discute os efeitos de classe social e do espaço no processo de socialização. O trabalho indica, ao final, que as sociabilidades das crianças tendem a ser simultaneamente mais numerosas e mais abertas socialmente que a de seus pais e as dos adultos dos bairros gentrificados em geral.

O terceiro artigo deste volume é de autoria do professor cearense radicado em São Paulo, Salomão Barros Ximenes. Este trabalho analisa o Custo Aluno Qualidade na meta 20 do novo Plano Nacional de Educação, com vistas a identificar um novo regime jurídico para a efetivação do padrão de qualidade educacional, requerido pela legislação brasileira. O autor discute a reconfiguração do financiamento da educação básica consolidado com a vigência do novo PNE, destacando a consolidação de um regime de implementação progressiva do CAQ. O trabalho mostra brevemente a recomposição normativa do financiamento educacional, articulando as sucessivas reformas constitucionais e legais aos novos regimes juridificados no PNE. O texto ainda analisa as bases legais do CAQ e estuda mais detidamente as estratégias do PNE sobre o CAQ, buscando compreendê-las como processo regulatório do dever do Estado para a efetivação dos direitos educacionais.

Dittrich, Gallotti Frantz e Bellardo são os autores do artigo seguinte, que versa sobre o processo de implantação da Lei Federal 11.738/2008 no município de Curitiba-PR, buscando analisar a política como indutora do trabalho coletivo nas escolas públicas da cidade mencionada. O artigo analisa como a Secretaria Municipal de Educação respondeu a uma demanda importante determinada pela lei federal, mas, ao mesmo tempo, utilizou-a como ferramenta para induzir ou reforçar o trabalho coletivo dos professores nos momentos de hora-atividade.

O artigo “A permanência no ensino superior e as estratégias institucionais de enfrentamento da evasão”, de autoria de Silvio Luiz da Costa e Sonia Maria Barbosa Dias é o próximo e trata do papel de políticas institucionais destinadas à garantia da permanência e resultado na ampliação do acesso à educação superior. O trabalho discute a evasão e outros aspectos complexos encontrados, em particular no que tange aos alunos que estão iniciando a jornada neste nível de ensino e que são advindos de camadas mais pobres da sociedade.

Monica Ribeiro da Silva, no artigo seguinte, discute o direito à educação, em especial na última etapa da educação básica, o Ensino Médio. A pesquisadora aborda a problemática que cerca esse direito com base no que determinam a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996 e o Plano Nacional de Educação 2014-2024, e dialoga com dados sobre a oferta da educação básica e os analisa à

luz do princípio constitucional do direito e do dever do Estado, buscando compreender a extensão do direito educacional à juventude brasileira.

Políticas de responsabilização escolar na rede municipal do Rio de Janeiro, compõem o objeto do artigo de Carrasqueira, Andrade, Koslinski, Portela e Regis. Neste trabalho, os autores investigam as diretrizes gerais da política de responsabilização escolar adotada pela Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro a partir de 2009. O estudo utilizou dados de distintas fontes e seus resultados indicam um desenho com forte característica de corresponsabilização, além de mostrar também diferenças na relação estabelecida entre escolas e instâncias intermediárias, bem como nas estratégias adotadas por estas instâncias para auxiliar as escolas municipais analisadas.

O oitavo artigo deste volume, de autoria de Sigwalt, Sá Brito e Guimarães, toma as políticas de formação inicial e continuada de docentes alfabetizadores como objeto de sua preocupação. Neste trabalho, as autoras analisam três momentos de formação docente de alfabetizadores e as políticas educacionais que os sustentam. Um primeiro momento, por elas identificado como tradicional; um segundo, denominado de construtivista; e o último, que procura a superação dos dois primeiros momentos. O artigo toma como referência analítica a ideia de alfabetizar letrando, na qual a alfabetização e o letramento são desenvolvidos conjuntamente. As conclusões indicam os limites dos dois primeiros períodos e os avanços do terceiro momento, assim como a necessidade de conexão de políticas de formação docente.

O trabalho de Márcia Grochoska, sobre o estatuto da carreira docente em Portugal, é o nono artigo do volume. Neste texto, a autora objetiva apresentar os debates da valorização do professor e do estatuto da carreira docente em Portugal. Utilizando levantamento bibliográfico, e leitura de documentos legais, assim como entrevistas, o artigo mostra como foi se constituindo o estatuto docente em Portugal e que conexões podem ser feitas com a realidade do docente brasileiro, dado que são países com formas organizacionais e tamanhos diametralmente opostos.

O próximo artigo trata de uma temática muito atual: a valorização dos professores. O texto de autoria de Janaína Silvana Sobzinski Moretti e Gisele Masson discute o assunto nos municípios paranaenses, analisando os seus planos de carreira do magistério. O trabalho tomou 10 municípios com critérios de desenvolvimento humano (IDH) e buscou identificar se esses municípios estão de acordo com a legislação, quanto ao estabelecimento de planos de carreira e ao pagamento do Piso Salarial Profissional Nacional. As conclusões apontam que nos municípios com menor IDH, há menor atratividade pelo fato de que os professores têm uma remuneração menor, sendo, assim, preocupante a situação da valorização dos professores, uma vez que a investigação indica um descumprimento da Lei do Piso em alguns municípios, assim como o fato de que muitos planos de carreira serem pouco atrativos.

A utilização dos laboratórios padrão MEC nas escolas estaduais do Paraná é o objeto de Jorge, Ceccatto, Campos e Torres Junior, que são os autores do próximo artigo. Neste texto, busca-se compreender a percepção dos estudantes e professores acerca desta política de apoio às disciplinas escolares com a oferta de laboratórios. O estudo advém de pesquisa desenvolvida em 2014, em escolas estaduais do Paraná que receberam os mencionados laboratórios de biologia, química, física e matemática. Os dados do estudo evidenciam que as escolas apresentam laboratórios bem estruturados, em espaço apropriado, mas, as aulas efetivamente não parecem estar utilizando o material devidamente ou não conseguem estimular o interesse pela investigação e a ampliação do conhecimento pelos estudantes.

A disciplina política educacional nos cursos de pedagogia é o objeto do artigo de Silvana Stremel e Jefferson Mainardes. Os autores produzem uma análise exploratória da disciplina Política Educacional nos cursos de Pedagogia no Brasil. Após uma ampla amostra, o texto indica que há uma grande diversidade nas designações para a disciplina, bem como também se percebe que predominantemente a disciplina é ofertada nos dois primeiros anos e a carga horária é de 60 horas. O trabalho ainda destaca que a pesquisa sobre o ensino da disciplina Política Educacional é relevante e importante, uma vez potencialmente trará dados que auxiliarão o entendimento do campo, bem como o incremento do ensino e da formação de seus pesquisadores.

O décimo terceiro artigo deste volume toma o Exame Nacional do Ensino Médio, Enem, como objeto de investigação. Neste trabalho de autoria de Andrea Barros Carvalho Oliveira, se discute o exame como elemento potencial de democratização do acesso à educação superior, uma vez que a análise recai sobre o uso do exame como processo seletivo unificado levando em conta dois aspectos: a validade do exame, relacionada ao construto de competências e habilidades apresentado em sua matriz de referência; e o seu papel na democratização do acesso às vagas e no estímulo à mobilidade acadêmica. A pesquisa concluiu que mesmo com o potencial que o exame encerra, ele tem se mostrado insuficiente para promover a igualdade de oportunidades educacionais no acesso aos níveis superiores de educação.

A qualidade da educação é o tema do artigo seguinte. Trata-se do trabalho “Que a escola vá bem: contribuições de João Batista de La Salle (1651-1719) para o debate contemporâneo sobre a qualidade da educação”, de autoria de Bieluczyk, Leubet e Pauly. Neste trabalho, os autores tomam a literatura da principal referência indicada (La Salle) e a cotejam com o parecer CNE/CEB 08/2010, bem como com a análise crítica de comentadores. A investigação indica ao final que as escolas lassalistas, pela sua tradição, devem estar atentos aos avanços do campo da educação, mas devem utilizar as bases da educação legada por La Salle, para reelaborar os principais conceitos da educação do seu tempo, para que possam atender às necessidades atuais dos estudantes. De outro lado, as escolas laicas têm em La Salle, segundo os autores, um aliado importante tanto política como pedagogicamente, uma vez que seu legado no que tange aos elementos da qualidade da educação podem ser apropriados para além da educação confessional.

Na sequência, o artigo sobre as ações desenvolvidas em escolas por licenciandos vinculados PIBID, de autoria de Lidiane Limana Puiati e Eduardo A. Terrazan, indica uma conexão entre ações desenvolvidas em escolas por licenciandos no âmbito de Cursos de Licenciatura e no âmbito de Subprojetos do Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (PIBID). Com base em entrevistas, o trabalho destaca que é possível encontrar diversas atividades desenvolvidas pelos Bolsistas de Iniciação à Docência, mas com prevalência para o planejamento e alguma atividade didática em escola. Contudo, estas atividades desenvolvidas em escolas são, majoritariamente, observações pontuais em aulas. De qualquer forma, e por fim, o artigo mostra que o PIBID se destaca, uma vez que potencializa aos alunos conhecerem a realidade escolar durante um período prolongado.

O décimo sexto e último artigo deste volume é de autoria de Maria da Graça Nóbrega Bollmann e Marcos Edgar Bassi, que tomam o piso salarial profissional nacional, a política de fundos e o vencimento dos profissionais do magistério público estadual de educação básica de Santa Catarina como tema de sua investigação. O trabalho observa a trajetória do vencimento dos profissionais do magistério público estadual da educação básica de Santa Catarina entre 1995 e 2014. Partindo de dados quantitativos e documental, a investigação mostra que a maioria dos professores progrediu para o nível de Pós-Graduação, próximo do topo da carreira, nos valores mais elevados de vencimentos, mas, a trajetória dos vencimentos, por outro lado, mostra queda nos anos iniciais do período, estabilização nos anos intermediários com baixos valores e valorização real apenas com o cumprimento da lei do piso, mais recentemente.

Com este conjunto, esperamos manter com nossos leitores o compromisso de textos atuais e com temáticas diversas e interessantes no campo da pesquisa em política educacional.

A necessidade por mais velocidade no processo de publicação dos artigos, todavia, pode nos levar a ter que rever o formato de publicação, aproveitando que estamos completando em 2016, 10 anos de existência. Quem sabe não é tempo de migrarmos para a publicação artigo a artigo, completando o volume ao final do ano com amplitude de espaços (*slots*) de publicação, para mais artigos e com mais agilidade? A avaliar...

Boa leitura a todos!

Os Editores

Desafíos para la Construcción de Políticas Educativas de los Gobiernos Subnacionales chilenos: El caso de la Región del Maule¹

Desafios para a Construção da Política de Educação Governos subnacionais chilenos: o caso da Região Maule

Challenges for Building the Educational Policy Chilean subnational governments: The case of the Maule Region

Giselle Davis-Toledo²
Sebastián Donoso-Díaz³

Resumen

El artículo analiza las prácticas de toma de decisiones en los gobiernos subnacionales en Chile, país con una fuerte tradición centralista, revisando las lógicas seguidas y los procesos implementados, con especial referencia a las políticas educativas regionales. Se examinan las tensiones entre los diversos niveles de gestión del gobierno central y subcentral, y el uso de los instrumentos regionales de planificación para la elaboración de propuestas educativas a nivel subnacional. Desde el punto de vista metodológico, se emplea el enfoque de la Teoría Fundamentada, la cual orienta el análisis cualitativo de un corpus empírico de 73 entrevistas a autoridades regionales. Los principales resultados dan cuenta que tanto el gobierno subnacional como los partidos políticos no cuentan con proyectos educativos con arraigo territorial. Las políticas de descentralización han sido más bien producto de pactos electorales que fruto de un convencimiento de visiones de ciudadanía y de desarrollo socioeconómico, respondiendo a la dinámica de los procesos nacionales. La precariedad de la descentralización y la dominancia de las prácticas de reproducción del poder de los partidos políticos obstaculizan la elaboración de proyectos de desarrollo regional. Se concluye que el proyecto educativo regional requiere un cambio cultural en las prácticas de gobernanza de los gobiernos subnacionales, cuestión transversal al desarrollo de la sociedad civil en estos entornos territoriales.

Palabras claves: Descentralización; Educación; Prácticas sociales; Toma de decisiones; Gobernanza.

Resumo

O artigo analisa as práticas de tomada de decisões nos governos subnacionais do Chile, país com uma forte tradição centralizadora, revisando as lógicas seguidas e os processos implementados, com especial referência às políticas educativas regionais. São examinadas as tensões entre os diversos níveis de gestão do governo central e subcentral, e o uso dos instrumentos regionais de planejamento para a elaboração de propostas educativas em nível subnacional. Do ponto de vista metodológico, emprega-se o enfoque da Teoria Fundamentada, a qual orienta a análise qualitativa de um corpo empírico de 73 entrevistas com autoridades regionais. Os principais resultados dão conta que tanto o governo subnacional como os partidos políticos não contam com projetos educacionais com relações territoriais. As políticas de descentralização têm sido mais produto de pactos eleitorais do que fruto de um convencimento de visões de cidadania e de desenvolvimento socioeconômico, respondendo à dinâmica dos processos nacionais. A precariedade da descentralização e a dominância das práticas de reprodução do poder dos partidos políticos obstaculizam a elaboração de projetos de desenvolvimento regional. Conclui-se que o projeto educacional regional requer uma mudança cultural nas práticas de governança dos governos subnacionais, questão transversal ao desenvolvimento da sociedade civil nestes entornos territoriais.

Palavras-chave: Descentralização; Educação; Práticas sociais; Tomada de decisões; Governança.

Abstract

The article explores the decision making processes of Chile's subnational governments, a country with a strong centralist tradition, reviewing the processes implemented, with a particular emphasis on regional education policies, a key part of decentralization, and their instrumental impact in territorial development strategies. This paper examines the tension between the different management levels of central and subcentral government, and also the use of regional planning instruments to prepare educational projects of subnational level. From a methodological point of view, the grounded theory is used, the qualitative analysis of 73 interviews with regional and local authorities. The main result shows that both the central government and the political parties have developed educational projects with strong territorial. Decentralization policies have been the result of electoral bargaining, following nation-wide trends which have been impelled by socio-economic development and strongly held visions of citizenship. The precariousness of decentralization and the hegemony of political parties obstruct the creation of regional development policies. It is essential to promote the training and empowerment of human resources at local and regional government level to achieve efficient regionalization. The article concludes that regional education policy requires a cultural change in the governance of subnational authorities, which is essential for the development of civil society in these regions.

Key words: Decentralization; Education; Social practices; Decision making; Governance.

¹El artículo es parte de los Proyectos PIA CONICYT PSD 60; PIA CONICYT CIAE 05.

² Doctora en Ciencias Sociales aplicadas y académica del Departamento de Salud Pública de la Universidad de Talca (Chile), gdavis@utalca.cl

³ Doctor en Educación y académico del Instituto de Investigación y Desarrollo Educativo de la Universidad de Talca (Chile), sdonoso@utalca.cl.

Presentación

El Estado chileno en la actualidad da cuenta de las tensiones entre la tradición centralista con las renacientes políticas descentralizadoras que – tímidamente - han buscado un mayor equilibrio entre visiones más extremas. Bajo esta afirmación se analiza el desarrollo político alcanzado por el gobierno subnacional en la toma de decisiones de política educacional nacional, conjugados con las orientaciones esenciales de políticas subcentrales instaladas en los gobiernos regionales (GORE) del país, basados el caso del gobierno regional del Maule⁴, centrándonos en el ámbito educacional, por su creciente importancia en el desarrollo territorial, la cual implica interacción efectiva a cada nivel de gobierno y de evidencia de su gobernanza en este nivel.

La relevancia de la educación es compartida por los gobiernos del continente que apuestan crecientemente a que el progreso dependerá en parte sustantiva de este factor como herramienta determinante, aunque no siempre exista plena consistencia entre esos anhelos, los objetivos y las formas como los mismos gobiernos subnacionales dan cuenta del aporte de las propuestas educativas que conforman su territorio en referencia al objetivo trazado.

Las políticas de educación pública en Chile son un elemento clave para la comprensión del desarrollo político de los gobiernos subnacionales, pues básicamente competen al gobierno central, el cual se reserva un conjunto de atribuciones consistentes con esta característica dominante de su hacer, en tanto se establecen y delegan otras funciones y tareas para las instancias subnacionales.

En razón de ello, se revisan los procesos de toma de decisiones de los gobiernos subnacionales en referencia al diseño e implementación de las políticas educacionales y/o del proyecto educacional que impulsan. El estudio de caso de la Región del Maule, responde a los vínculos territoriales que posee el equipo de investigación, a que se trata de una región central que no tiene marcadas características identitarias propias de las regiones de los extremos norte y sur, a saber: mayor tradición de autonomía, ni la fuerte identificación étnica de la Araucanía; como tampoco integra las regiones con mayor desarrollo económico/productivo, ni está directamente bajo el halo de influencia de la macro región Metropolitana. Es decir se trata de una región con menos factores explicativos de carácter contextual que algunos de los restantes macroterritorios del país.

La educación cumple dos funciones sociales claves para toda sociedad: la formación de capital humano – inicial y avanzado - para el desempeño laboral en el más amplio sentido del término, y la formación ciudadana, es decir: la socialización de la población en aquellos valores y pautas de comportamiento para que sus ciudadanos funcionen en sociedad. Ambas cuestiones son políticamente relevantes para la gobernanza, por ello su apropiación y liderazgo dan cuenta del desarrollo político alcanzado por la instancia de gobierno. Desde esta perspectiva, el desarrollo de una política educacional subcentral, evidencia la realización del ideal modernizador en referencia de ambas funciones, implicando que los gobiernos subcentrales cuenten con un proyecto cohesionador de los actores e ideales sociales, del cual se generan políticas (educacionales) que orienten la toma de decisiones de inversión y que actúen sinérgicamente sobre el desarrollo de la región. Del logro de este objetivo depende la correcta orientación de las políticas de desarrollo, y en su dimensión más restrictiva, la calidad de la educación ofrecida.

Estudios importantes han demostrado que la coherencia política o calidad de la gobernanza municipal (local) se asocia a mejores resultados educativos (PAVÉZ, 2004; POLITEIA, 2008). En esa misma línea la OCDE plantea que “los Gobiernos Subnacionales o subcentrales cuenten con propuestas territoriales comunes, articuladas y multisectoriales que mejoren y proyecten la competitividad regional” (2009:35). El alcance y impacto de los proyectos educacionales obedecería a su vez, al grado en que integran las características y demandas de los sistemas educativos locales en las soluciones que proponen. Esto es, de su capacidad para generar una política

.....
4 Localizada en el valle central de Chile, su capital regional es Talca.

educativa local convocante, que signifique un posicionamiento regional y nacional de un proyecto de desarrollo (BOISIER, 2005:46; CARO, 2005). Al tenor de lo cual resulta importante reforzar el consenso entre los actores regionales sobre los objetivos, sus alcances, el rol y los medios disponibles para asegurar políticas territoriales de calidad (OCDE, 2009:41).

En torno de estos aspectos se analiza la relación entre gobernanza, descentralización y prácticas (acciones) en la toma de decisiones, desde los proyectos de desarrollo educacional en el gobierno regional del Maule; analizándose las acciones y visiones asociadas al diseño e implementación de las decisiones en este sector a nivel comunal y regional en el gobierno subnacional. El trabajo profundiza en las dinámicas de reproducción del poder político del Gobierno Subnacional en las prácticas decisoriales y las posibilidades de construcción de un proyecto educacional en el horizonte del desarrollo regional. Complementariamente, se presenta una síntesis de las tendencias en el imaginario de los actores sobre ese horizonte; discutiéndose, finalmente, la importancia de revalorar el debate ideológico para el mejoramiento de la calidad de la educación en el país.

Teóricamente se asume el Gobierno Subnacional como un campo de relaciones recurrentes que reproducen el orden social y simultáneamente, producto de la reinterpretación que realizan los sujetos de las posibilidades en el contexto en que actúan, se redinamizan las relaciones (BOURDIEU, 2001; ZEMELMAN, 1992). Se entiende que las políticas de mejoramiento educativo no actúan de manera abstracta, ni se corresponden, necesariamente, con los supuestos utilizados en el nivel central para su diseño, sino que se insertan en realidades en las cuales los actores negocian, adaptan y redefinen su pertinencia empleando diversos procedimientos para ellos.

El problema de estudio se enfrenta desde un enfoque cualitativo de la gobernanza, con aplicación al campo educacional: interés reciente en la literatura, especialmente en lo referido a este sector, ya que poco se conoce en Chile sobre las visiones y reacciones de los sujetos frente a las políticas educativas, y menos respecto de la articulación entre las prácticas de toma de decisiones y los instrumentos de planificación, como por ejemplo, la Estrategias de Desarrollo Regional. Ello se explica porque la modernización del Estado chileno, basada en la eficiencia de los instrumentos de planificación, asume que la política implícita y/o explícita, es consensuada y suficiente para orientar efectivamente las acciones de desarrollo (COX, 2003).

Los estudios sobre gobernanza local son congruentes con los enfoques modernizadores del desarrollo que analizan la calidad de los sistemas educativos en función de su eficacia y eficiencia económica (MARCEL; RACZYNSKI, 2009). Paralelamente, procesos sociales complejos confluyen en la relativización de la importancia de los determinantes externos del cambio social, motivando un viraje que centra los estudios de gobernanza educacional en la incidencia de las dinámicas relacionales y la construcción de significados de los sujetos (CORBETTA, 2009).

El proceso de descentralización en Chile: revisión del tema

Las reformas de la administración pública implementadas desde los 90' en Latinoamérica, planteaban medidas para hacer más eficiente al Estado, como respuesta a los cambios que le antecedieron, centradas en la reducción de su tamaño y de la potestad del mismo. En este caso se proponían aumentar la eficiencia y capacidad del respuesta del Estado mediante la descentralización territorial político-administrativa (HOXBY, 2002; MARCEL, 2002, MOE, 2001).

El debate sobre descentralización

El análisis del proceso de descentralización impulsado en Chile reviste particularidades, al tenor de los planteamientos de Eaton (2004) y Mardones (2006), se formulan dos hipótesis para explicar su devenir. Primero, la descentralización es resultado del proceso de democratización, y segundo, ocurre por consideraciones electorales. Ambas cuestiones son claves: respecto de la democratización, la descentralización en Chile tuvo

claro sentido restaurador de la política local, como práctica antigua del país, descontando el período dictatorial de Pinochet. Por su parte, la reforma regional y la instalación de su institucionalidad, son el efecto no premeditado de esta restauración, bajo un sello electoral derivado de las transacciones políticas que siguieron a la derrota del dictador en 1988 y las negociaciones con el gobierno que culminan en el plebiscito de 1989, dirigido a cambiar cuestiones claves de la controversial Constitución Política de 1980, para asegurar cambios políticos intransables del entonces bloque opositor triunfador del plebiscito y también, como garantía de la derecha derrotada para “no desmantelar” la constitución.

En este marco, Chile ha privilegiado las políticas centralistas, favorecida por una escasa presión del poder local por mayor autonomía, evidenciando el conflicto político que subyace

Lo que es particularmente llamativo es que la descentralización va en contra de los intereses fundamentales de los actores políticos dominantes en el país, con sede en Santiago, entre ellos los políticos y líderes de partidos, legisladores nacionales y los poderosos burócratas. La hostilidad de estos actores hacia la descentralización, combinada con la debilidad de los actores subnacionales en el sistema político de Chile, nos llevan a no esperar mucha descentralización. No obstante, se produjeron cambios importantes (EATON, 2004: 220).

El desarrollo de los sucesos desde 1990 requiere para su comprensión dejar a firme que el régimen dictatorial instala cierta institucionalidad subnacional, la que posteriormente se refuerza producto de los arreglos políticos de la nueva democracia “... el régimen de Pinochet representa un momento crítico, en primer lugar porque pone en marcha e instala fuertes instituciones subnacionales, y segundo porque pone en movimiento más cambios descentralizadores, incluso después de que él se retiró del poder” (EATON, 2004: 236), ello se evidencia no solamente porque se producen algunas transformaciones post-cambio de gobierno, sino que en tanto la democracia se distancia de su hito clave (1990), más lento se hacían estos procesos de reforma, pues las iniciativas quedaban estancadas en el parlamento⁵.

No obstante la débil convicción por la descentralización de las autoridades políticas, salvo excepciones, no es menos cierto que la política de la descentralización es un tema relevante tanto para el debate público como para el estudio especializado. Con respecto a la discusión nacional, esta ha priorizado los aspectos técnicos, haciendo abstracción de la política. Definida la descentralización como una transferencia de poder político, dineros fiscales y/o atribuciones administrativas a gobiernos subnacionales autónomos, se trata en esencia de una redistribución de recursos de unos actores hacia otros (MARDONES, 2006), siendo ese aspecto el elemento basal de la temática en análisis.

Los procesos de descentralización generan incertidumbre en el mediano y largo plazo. “Para los políticos del nivel nacional estas reformas son un ‘negocio riesgoso’” (EATON, 2004c). Adicionalmente, se han evidenciado dos efectos no previstos de mediano y largo plazo: potenciar el poder político de los actores municipales en relación al gobierno central, lo que, a su vez, les ha permitido presionar por más descentralización; y segundo, la reforma regional ha posibilitado una demanda más reciente por la elección directa de los consejeros regionales, así como la elección de un presidente regional (MARDONES, 2006).

Aunque hay una resistencia política a estos cambios descentralizadores, sería imposible de entender hasta qué punto el debate se ha desarrollado en Chile, sin hacer referencia a la labor de la SUBDERE. (EATON, 2004: 237). Confirmando con este proceder, según Mardones (2006), la hipótesis del mismo “Eaton (2004c:18) quien señala que habiendo presiones de ‘abajo’, la descentralización es resultado de conflictos e intereses divergentes entre los actores de ‘arriba’”. Igualmente, las reformas alteran la distribución inicial de recursos, cambian la correlación de fuerzas y presionan por reformas adicionales. Ello se evidencia por la poca fortaleza que presentan los actores locales y regionales, quienes, salvo excepciones, han tenido un papel de menor importancia, “Dada la debilidad relativa de los actores subnacionales, si en Chile se han aprobado reformas

descentralizadoras habría sido, porque los actores nacionales han capitalizado beneficios a partir de tales reformas” (EATON, 2004b: 87), aunque producto de ellas hay casos señeros de posicionamiento de actores locales (esencialmente Alcaldes) hacia planos de relevancia regional o nacional, cuestión que se relaciona con las estructuras de poder instaladas más que con eficiencia de los actores para instalar sus demandas (MARDONES, 2006).

Descentralización educacional: contexto político-social

Los insatisfactorios e inequitativos resultados educativos se asocian con las tensiones en el sistema educacional instaladas desde los 80’ por las sucesivas reformas educacionales entre dos modelos de administración de bienes públicos, claramente divergentes: el modelo neoliberal de Estado Subsidiario y el Estado Benefactor (DONOSO, 2013; OCDE, 2004). Tras la privatización de una parte fundamental de la educación primaria, secundaria y terciaria, el Gobierno no ofrece regulaciones suficientes que resguarden simultáneamente la libre competencia con el acceso a una educación de calidad para todos, ni siquiera con la nueva Ley General de Educación (2009) (EYZAGUIRRE, MARCEL y TOKMAN, 2005; DONOSO, 2013; ATRIA, 2014), siendo este factor un catalizador de los conflictos que se manifiestan en la educación desde el 2011 en adelante.

Las reformas liberales descentralizadoras de los 80’ restringieron el mandato del Ministerio de Educación para intervenir sobre la gestión de los responsables escolares públicos y privados, además disocian la institucionalidad pública del sistema educacional, quedando la responsabilidad de los resultados educativos en “tierra de nadie”, pues el Ministerio carece de recursos legales y financieros para operar en esta materia. El diseño organizacional del sistema educativo asigna funciones discretas a sus distintos componentes sin que tengan una de injerencia real en las distintas etapas del proceso educacional (COX, 2003). Las funciones de supervisión técnico pedagógicas están asignadas al Ministerio de Educación; la administración de los recursos a los Departamentos de Administración Municipal de Educación y la conducción del proceso educativo a los establecimientos escolares (GALLEGO; SEEBACH, 2007:79; OCDE, 2004; DONOSO; ARIAS, 2011).

La disociación ideológica representada por los dos modelos sociopolíticos (y económicos) en tensión, y la disociación institucionalizada de funciones del sistema educativo se amplifican en el marco centralizado en el que operan. El Estado intenta correcciones que van desde instrumentos de planificación educacional regional, programas y políticas de mejoramiento educacional hasta proyectos de ley, sin alcanzar los estándares de la OCDE ni satisfacer los requerimientos gremiales ni las demandas de los estudiantes y sus familias, como lo muestran los conflictos del 2006 y 2011.

Las limitaciones del sistema educativo se muestran también en la dificultad del gobierno central para buscar soluciones participativas a un problema eminentemente público, que convoca a todos los sectores del gobierno. La alta varianza en la matrícula y en los recursos financieros de que disponen son muy heterogéneos en el sistema comunal de educación pública, dando cuenta de una realidad que el nivel central tienden a omitir⁶ (MONTT, 2006; DONOSO; ARIAS, 2011, 2013). El traspaso de los servicios educacionales a los municipios, realizado unilateralmente por la Dictadura y mantenido por la Concertación, aumenta la inequidad social en las oportunidades a una educación de calidad, por cuanto se trató de un cambio institucional, normativo y financiero, características que perduran con bemoles menores hasta el presente (DONOSO, 2013).

El municipio sigue siendo el principal proveedor de educación pública, con algo menos del 40% de la matrícula nacional, este proceso de “pérdida de estudiantes” que se ha registrado con fuerza desde los años 90’, atiende en forma a los sectores vulnerables de la población, a la par que aumenta la desigualdad social en el país (EYZAGUIRRE *et al.*, 2005:43; RACZYNSKI; SALINAS, 2006; HSIEH; URQUIOLA, 2002, 2006;

⁵El caso emblemático es la elección directa del Presidente del Gobierno Regional y de los Consejeros respectivos, iniciativa que no tuvo avances importantes por 16 años hasta octubre de 2013, que por primera vez se eligieron en votación directa los Consejeros Regionales.

⁶Hay 345 municipios en el país, sus sistemas educativos van desde menos de 100 estudiantes hasta más de 40 mil. Desde 1 establecimiento hasta cerca de 100. Con una serie de diferenciaciones muy importantes, Los 150 municipios más pequeños tienen menos de 2000 estudiantes.

MIZALA; TORCHE, 2012). El 46% (1,8 millones de estudiantes) de niños y jóvenes, que corresponden al 70% de la matrícula escolar nacional que asiste a escuelas públicas proviene de hogares de escasos recursos (CONSEJO ASESOR, 2006). Los resultados de aprendizaje de la educación municipal en las comunas más pobres y pequeñas, asociadas generalmente al ámbito rural o semiurbano, están por debajo del promedio nacional, disminuyendo más rápidamente su matrícula y enfrentando importantes problemas de gestión y financiamiento (DI GROPELLO, 1999; GARCÍA-HUIDOBRO; BELLEI 2003; MARCEL; RACZYNSKI, 2009; DONOSO; ARIAS, 2011, 2013).

Contexto socio-educacional de la Región del Maule (Chile)

La ruralidad y pobreza de la región del Maule⁷, son condiciones estructurales que determinan históricamente la dinámica de los sistemas educacionales y la baja calidad de los resultados de la educación. La precaria inserción laboral de la población, la estacionalidad de la industria agrícola y forestal, contribuyen a situarla como la segunda región más pobre y desigual del país, donde las personas más ricas obtienen ingresos autónomos 11,3 veces superiores que las más pobres (GOBIERNO REGIONAL, 2009:15). La región, a la par del país, ha logrado disminuir sostenidamente la pobreza, aunque aumenta consecutivamente la brecha con otras regiones. Estas condiciones dificultan su adecuación a las políticas y programas de mejoramiento educacional estandarizadas y diseñadas con una visión de ciudad grande y de territorio urbano.

El rezago regional respecto del país se replica en el ámbito educacional. De los 518 establecimientos de educación pública emplazados en la región, el 65% son rurales. El Maule, si bien logra superar su posición decimosegunda o antepenúltima en la escala de medición de la calidad de la educación, pasando al sexto lugar en esta dimensión, se mantiene muy por debajo del promedio nacional; destacando los altos porcentajes de analfabetismo en los que duplica la tasa nacional (GOBIERNO REGIONAL, 2009:15). A la precariedad del capital económico se suma el cultural. Se trata de una región con un fuerte componente rural, con algo menos del 40% de la población, donde los procesos de descampesinización, asociado a la migración interregional, determinan un envejecimiento acelerado de la población en comparación al resto del país (GOBIERNO REGIONAL, 2009). Consecuentemente, la matrícula escolar de los sistemas educacionales más pequeños, afectos a la condición de ruralidad, se reduce en forma acelerada a raíz de lo señalado. Concomitantemente, la dispersión geográfica y extensión territorial de algunas comunas condiciona un aislamiento relativo en comparación con las ciudades cabeceras de provincias y de regiones, lo que desincentiva la inserción laboral de aquellos docentes más calificados y eleva los costos de operación (DONOSO; ARIAS, 2011, 2013). Pese a la merma de matrícula, rigidez⁸ del Estatuto Docente y la creciente escasez de empleos regulares en el sector educación exacerban el carácter clientelar de las contrataciones.

En síntesis, los sistemas comunales de educación del Maule presentan severas dificultades para regular las tensiones del sistema educativo dado su pequeño tamaño, menores recursos y costos más elevados, y su precariedad en materia de institucionalidad y capacidad de operación. La descentralización educacional impulsada en los años en análisis, no ha logrado revertir los problemas de inequidad para el acceso y permanencia de los estudiantes en un sistema que provea una educación de calidad, esencialmente porque los sistemas comunales de educación pública reflejan la elevada inequidad del país, reuniendo de forma preferente a la población más vulnerable, incidiendo en que sus costos de operación, equipamiento e infraestructura sean cubiertos parcialmente por los recursos públicos centrales, debiendo a nivel subnacional – esencialmente local-

7 El Estado chileno es unitario, el Presidente es representado por el Intendente en cada región, solamente los Alcaldes son electos democráticamente.

8El Estatuto Docente dictado en 1991 con sucesivas correcciones fue motivado por el desamparo de los docentes del sector público ante la autoridad (el Alcalde), con el paso del tiempo se ha flexibilizado su articulado, no obstante -a juicio de algunos- protege en grado elevado a los docentes, siendo considerado necesaria su reforma, aunque los términos de la misma varíen según los actores involucrados.

hacer inversiones per cápita/ alumno comparativamente mayores que las unidades territoriales de mayor tamaño poblacional, lo que incide en la calidad del servicio educativo. Estos sistemas requieren para su desarrollo de propuestas específicas, territorialmente integradas, no obstante una serie de dinámicas rebasan al ámbito educativo dificultan su diseño.

La toma decisiones en educación el gobierno del Maule

El desarrollo regional implica tener recursos, implica tener una coherencia política, implica tener una estrategia, implica tener una decisión regional que uno le diga al centro: “Oiga, pero yo quiero esto y no lo que usted está proponiendo” [Participante N° 10, funcionario Gobierno Regional del Maule 2009].

El principal resultado del estudio es que pese a los avances del país en materia de descentralización y dada la gravitación de los bajos logros del sector educacional en la región, no se registra una acción educacional subnacional concordada y eficaz en esta materia entre el gobierno regional y los gobiernos locales, ni tampoco se revela una necesidad sentida y demandante de los principales actores políticos del gobierno subnacional por crear un proyecto educativo con características distintivas que responda a las necesidades específicas del territorio.

De igual forma, los partidos políticos no disponen de propuestas educativas subnacionales, el gobierno regional sigue los lineamientos del gobierno central en esta materia. De haber un proyecto educativo territorialmente orientado, éste no se encuentra formalizado, ni reconocido como tal en las instancias del gobierno subnacional. Aspectos concordantes con lo expresado en los textos de Eaton (2004) y Mardones (2006), en que las demandas por reformas provienen más de los actores centrales y no de los gobiernos subnacionales, siendo frecuente que no existan proyectos propios dirigidos desde los gobiernos subnacionales. El Maule no es la excepción.

De todas formas, se observa la tendencia, en las propuestas de los actores consultados, a valorar el territorio como contexto sociocultural, es decir como plataforma de integración económica de la región hacia el mundo globalizado. Entre los consejeros regionales existe una visión dominante en pensar el eventual proyecto educativo de la región como herramienta para formar el capital humano requerido, según un plan de desarrollo productivo centrado en unidades territoriales que agrupen, desde una lógica de economía de escala, un conjunto de pequeños sistemas educativos. Otro aspecto que se observan a partir de los actores, es el tránsito desde las demandas de educabilidad hacia aquellas, técnico pedagógicas y cualitativas expresadas en el imaginario colectivo, a saber “ir más allá de los ladrillos de la sala de clases” o “abrir la caja negra de lo que ocurre en el aula”. Se plantea la importancia del seguimiento y evaluación de los programas y políticas educativas.

Un grupo minoritario de funcionarios municipales se proyecta hacia una educación para la formación ciudadana, opuesta a las tendencias tecnologizantes y a la competitividad económica que dominan el panorama. Esta mirada emerge desde una visión diacrónica y crítica, que resalta la pérdida de la dimensión deontológica en la formación docente y en la práctica educativa. También los funcionarios municipales se sienten particularmente interpelados por la necesidad de recuperar para la educación la identidad rural, de la cual tanto las políticas educativas como ellos mismos se encuentran distantes. Expresan con nostalgia y culpabilidad como lo rural “esta a la vuelta de la esquina” en sus comunas, pero a la vez invisibilizado en las políticas educativas.

El análisis de las condiciones asociadas a la escasa reflexión en el gobierno subnacional sobre el proyecto socioeducacional, se explica en parte debido al feble proceso de descentralización que deprime el potencial generador y articulador de políticas educacionales. En efecto, la normativa vigente restringe las facultades de los gobiernos subnacionales para dirigir el desarrollo regional local, por lo que su empleo depende de la voluntad de los actores políticos y de los respectivos ministerios involucrados (SUBDERE, 2001). Incluso el Gobierno Regional como máximo organismo descentralizado territorialmente, investido de facultades normativas, resolutorias y fiscalizadoras, y que es responsable de elaborar la Estrategia esta limitado en estas funciones y depende ampliamente del Gobierno Central (Art. 28, DFL 19.175 Gobierno de Chile, Ley 19.175). La

ley no le entrega atribuciones que resguarden jurídicamente su intervención en asuntos sectoriales, incluida la educación, cuya autoridad es exclusiva de las autoridades del Gobierno Central. El Consejo Regional (CORE), principal organismo representativo de la ciudadanía regional, cuya finalidad es “hacer efectiva la participación de la comunidad regional” y está “investido de facultades normativas, resolutivas y fiscalizadoras” (Art. 28, DFL 19.175), limita su accionar a priorizar las inversiones presentada por el Intendente quien preside y veta en esta instancia la cartera de proyectos de inversión, en su calidad de Jefe del Gobierno Regional.

En este contexto de restricciones jurídicas e institucionales, las autoridades locales desestiman los instrumentos de planificación, que son dispositivos estratégicos para la modernización del Estado y representan la voluntad política desde el gobierno central de dotar de autonomía a las regiones. Los funcionarios municipales ven coartadas las posibilidades de incidir en las decisiones de los sistemas educacionales comunales a través de propuestas programáticas, ante la expectativa de encontrar resistencia en alcaldes y Concejos Municipales, al presentar iniciativas distintas. De hecho, definen las herramientas de planificación como: (i) Dispositivos de control administrativo financiero y laboral del Gobierno Central desprovistos de incentivos; (ii) Postulados teóricos interesantes, pero disociados de la realidad local; (iii) Desafíos técnicos frente a los cuales no se sienten necesariamente competentes; (iv) Instancias que objetivan su rol de operarios ya que no se les considera en su diseño; (v) Elementos disociados entre sí, cuyas implicancias para el desarrollo comunal es ambigua ya que no son evaluados ni tienen poder jurídico institucional vinculante; (vii) Instrumentos carentes de seguimiento, rigurosidad y sistematicidad lo que amplifica la brecha entre lo planificado y lo que efectivamente se hace. Se plantea que “la mayoría de las veces no se respeta el instrumento”.

Adicionalmente, la Estrategia de Desarrollo Regional⁹ (la estrategia) que representa la principal posibilidad de aportar sinérgicamente desde lo público con un enfoque territorial integrado al desarrollo regional, se la denota como: un amplio y estandarizado discurso teórico especializado, basado en diagnósticos tecnocráticos, no acabados, con escaso alcance operativo. Es recurrente entre los actores considerar que los instrumentos de planificación no aportan elementos sustantivos y proactivos para el desarrollo del territorio:

Está bien la Estrategia, pero ahora, aterricémosla. Bajémosla, bajémosla, bajémosla. Es decir, en cada tema que toca la Estrategia bajemos a la letra chica. Agreguemos otra etapa más de la Estrategia. Necesitamos llegar un poco más al terreno mismo: Cómo un alcalde con sus recursos, cómo un jefe de servicio con sus recursos, puede implementarla en forma fácil. Más amigable. Hoy día la Estrategia no es amigable. [Participante N° 53, funcionario Gobierno Regional 2009].

La “Estrategia” es un reto para los consejeros regionales: les demanda conocimientos políticos y competencias técnicas para aportar a su diseño. No obstante “los gobiernos regionales no cuentan con una estructura profesional estrictamente encargada de manera sistemática para estudiar, implementar y evaluar las iniciativas de desarrollo regional” [Participante N°10, funcionario Gobierno Regional 2009]. Otra limitante de los instrumentos de planificación regional es su dispersión representada en múltiples, discretos y pequeños proyectos comunales y sectoriales. En la región del Maule, sólo durante el año 2009 el Fondo de Desarrollo Regional, instrumento de inversión que sigue los lineamientos de la Estrategia, financió 933 iniciativas, de ellas el 17% fueron proyectos de envergadura regional de infraestructura (salud, educación y servicios básicos y empleo), el grueso de la inversión, el 83%, se tradujo en micro proyectos comunales, mayoritariamente de deporte y cultura (GOBIERNO REGIONAL, 2009).

Dispersión similar ocurre en la planificación educacional donde el PADEM¹⁰ (Plan Anual de Desarrollo Educativo Municipal) y el PLADECOC (Plan de Desarrollo Comunal), privilegian inversiones en obras de infraestructura

⁹ Esta Estrategia provee una “imagen futura de región” siendo un referente para evaluar la pertinencia de las inversiones de decisión regional (SUBDERE, 2011).

¹⁰ El objetivo del PADEM es la planificación y evaluación participativa anual de las acciones de los sistemas educativos municipales en articulación con los PLADECOC. El PADEM requiere un diagnóstico y proyección de la evolución de los distintos aspectos del sistema educativo comunal que orienten las decisiones educacionales (Ley N° 19.410/1995, artículos 4° a 6°).

educativa no articuladas y postergan un abordaje conjunto (sistémico) que recoja la especificidad de la problemática regional.

Lo que pasa con el PLADECOC es que se llenan de 5.000 problemas y no saben priorizar cuáles son los esenciales, lo que es desarrollo integral. Andan preocupados de la perilla chica, como se dice y de la formulación de planes chicos. Entonces falta el desarrollo integral del PLADECOC, una cuestión más grande. Entender que ellos son el cerebro del desarrollo de la comuna. Pero si tú ves, los PLADECOC son puros pedidos de cuestiones chicas. Tengo mis dudas si se apegan a la Estrategia de Desarrollo Regional [Participante N° 56, funcionario municipal 2009].

Otra dimensión es la “mentalidad funcionaria” que acota las soluciones al contexto comunal o micro comunal, argumentando que los instrumentos de planificación comunal “están hechos para satisfacción local”:

[El entrevistado emite su opinión sobre la Estrategia] Nosotros no trabajamos para un tema regional, nosotros trabajamos para un tema local; que la suma de todo lo local o comunal luego lo dialogaran a nivel regional, pero nosotros trabajamos por un tema local. Nuestro PADEM [Plan de Desarrollo Municipal] está orientado a planificar acciones locales, en las escuelas, pero nosotros no estamos que vayan a tener un impacto regional, por ningún motivo. Nosotros trabajamos para lo Local... el DAEM [Departamento de Educación Municipal] planifica para lo interno que impacta la Gestión de la Administración Local [Participante el N° 65, funcionario municipal].

En la práctica, las herramientas de programación se emplean en la resolución focalizada de las urgencias presupuestarias comunales, situación que se registra también en otras regiones (DELPINO, 2003:21-27), respondiendo al mandato de equilibrio territorial de los gobiernos subnacionales (SUBDERE, 2001). En otros casos representan, según la evidencia del estudio, repeticiones de documentos anteriores:

Queremos que la Estrategia sea distinta al marco general que se va a dar a conocer en otras regiones. Si uno ve la Estrategia que nos presentaron, no es tan disímil a lo que puede ser en la décima región, o en la cuarta porque son marcos generales. Es casi una copia de otros lados. [Participante N° 56, funcionario Gobierno Regional 2009].

Los instrumentos de planificación no han tenido la consistencia necesaria y suficiente. Hay un PADEM, pero generalmente de uno a otro, solo cambia la forma pero no el fondo. El contenido es el mismo, no se define políticas de largo plazo [Participante N° 54, funcionario municipal 2009].

Yo pienso que al final, todas las actividades que realiza el Gobierno Regional y el municipio pueden alinearse con la Estrategia [Participante N° 2, funcionario Gobierno Regional].

Las dificultades de la región para elaborar propuestas educacionales específicas e innovadoras se ratifica en las tendencias de inversión. El gasto público social en Educación (PLADECOC) sigue las orientaciones de las políticas nacionales, privilegiando cobertura y permanencia escolar, principalmente en pre básica, como también la educación técnico-profesional y el incremento de la Jornada Escolar Completa (GOBIERNO REGIONAL, 2009; SUBDERE, 2011). Igualmente, la planificación educacional se expresa en objetivos, metas e indicadores nacionales de rendimiento escolar, cobertura, retención y acceso escolar (GOBIERNO REGIONAL, 2009). Entre los escasos ámbitos que han sido abordados con éxito en planificación educativa es la infraestructura y cursos de perfeccionamiento para profesores requeridas por la Ley el Sistema de Subvención Preferencial y los Planes de Mejoramiento de la Educacional Municipal por los Departamentos de Educación Municipal. No obstante, se excluyen importantes temas técnico pedagógicos (OCDE, 2010:25) y se desconoce si estos instrumentos resuelven la falta de planificación a mediano plazo que afecta a los municipios, ya que su integración al tema es marginal y se requiere voluntad política para hacerlos funcionales (ESPÍNOLA; SILVA, 2009; ORTEGA *et al.*, 2009; OECD, 2009).

Los problemas de los instrumentos de planificación traspasan el ámbito conceptual/técnico de su misión y diseño, situándose en el contexto en que operan y en la forma que son interpretados e implementados por los actores. Es decir, son restringidos por la debilidad del respaldo intersectorial y de los sistemas de seguimiento que garantizan el cumplimiento de la política de descentralización educativa expresada por ley (GOBIERNO DE CHILE, 2002; CASTRO, 2010; GONZÁLEZ, 2005). Estos dispositivos lejos de corregir las asimetrías de poder,

conocimientos y competencias, entre centro y regiones, actúan como reproductores del poder del Gobierno Central, asimilándose a la lógica burocrática administrativa sin poder vinculante con la realidad regional, contrariamente al rol protagónico y gerencial que se le atribuye desde el discurso de la modernización.

Para hacerles eficientes es necesario transformar el marco jurídico institucional y sus procesos de generación y gestión. No obstante, hay una falta de comprensión de la proyección política de la educación en el marco de la identidad territorial que no se resuelve con una normativa, implicando la concepción de una política regional como la simple suma de cada política local; y además, la escasa capacidad del gobierno regional para crear políticas regionales integradas, articulando los recursos del FNDR y otros fondos sectoriales entregados en forma directa a los municipios, y que de haber existido acciones sinérgicas sus impactos habrían sido muy superiores al respecto, ejemplo los fondos PMGM (o FAGEM) de educación principalmente de los años 2008/9 y 2011/12/13.

En síntesis, los resultados muestran dos aspectos centrales: primero, que conforme se han presentado las dinámicas de implementación de las políticas de descentralización, sus diseños responden a “iniciativas centralizadas de descentralización”, con un aporte menor sino marginal de los actores subnacionales. Proceso marcado por una institucionalidad débil, por actores locales que han alcanzado mayor peso que los regionales, por iniciativas impuestas desde el centro sin una contraparte que haga valer las particularidades del contexto, ante lo cual las políticas subnacionales representan adecuaciones que sortean las tensiones entre instrumentos diseñados para diversos fines, con la visión de las políticas de descentralizadoras desde perspectivas incluso disonantes. Cuestión que suele omitirse a la hora de hacer efectiva estas materias. La toma de decisiones en el plano en análisis no se rige por proyectos subnacionales, sino por la “bajada de los proyectos nacionales hacia lo subnacional”.

Gobernanza y descentralización

“... el otro día el Intendente nos planteaba [Consejeros Regionales] ¿Qué queremos nosotros como región? Y ése es el tema que yo creo que está pendiente todavía, una conversación con todas las instancias políticas y privadas también [Participante N° 25, funcionario Gobierno Regional 2009].

Un argumento para comprender el vacío de iniciativas educativas territoriales es la falta de discusión de políticas estratégicas en los gobiernos subnacionales respecto de las vías de desarrollo, asociada esta condición a la dominancia de las lógicas de reproducción del poder partidistas que orientan las decisiones de inversión regional que distan de plantear propuestas en este sentido, respondiendo al centralismo político partidista de Chile, salvo excepciones. Esto conduce a problemas de gobernanza, entendida como el estilo de gestión que se objetiva en el conjunto de bienes, normas y procedimientos que componen su sistema organizacional. La gobernanza está configurada tanto por las tendencias políticas nacionales como por la organización del poder en los gobiernos subnacionales. Respecto a este último, su análisis considera dos factores: La influencia de la lógica partidista que orienta las prácticas decisionales de los partidos políticos que participan en el gobierno regional, que desenfoca a los actores de un proyecto de desarrollo regional territorialmente; y la débil vinculación de los Gobiernos Subnacionales y partidos políticos con la sociedad civil¹¹.

Respecto de la incidencia de las dinámicas partidistas en las posibilidades de desarrollo regional, el punto central es que el accionar de los partidos políticos, entendidos como representantes de propuestas de cambio social e ideario pro regionalización, deprimen los intentos de cambio. Salvo orientaciones básicas sobre la regionalización, que forman parte de las *declaraciones de principios* de los partidos, éstos no cuentan con propuestas formales de desarrollo educacional para los niveles subnacionales. De allí el diagnóstico compartido por muchos consejeros regionales: “hoy tenemos los recursos pero falta la discusión”. La discusión política sobre el devenir de la región es asistemática, generalmente no traspasa las prácticas de negociación político

11La sociedad civil, igualmente, es débil en estos territorios salvo excepciones.

partidista del Gobierno Subnacional. Además, la sociedad civil en las localidades intermedias y menores está escasamente empoderada.

La alineación de los poderes locales con inversiones de mayor envergadura requiere superar aquellas prácticas que garanticen la distribución del poder sobre las decisiones de inversión pública. Ello debido a que proyectos territoriales amplios, disputan los espacios de influencia local/electoral a las autoridades, al sobrepasar sus ámbitos de competencias territoriales. Es decir: tensionan el *modus operandi* de las elites nacionales, ordenada en partidos políticos cuya estructura se superpone y confunde con la del Gobierno subnacional.

Lo del deporte fue grosero: para no crearse problema el CORE [Consejo Regional] a puertas cerradas, con el Intendente, se distribuyeron mil millones de pesos entre 19 consejeros regionales. Entonces tú dices; yo tengo 55 millones en mi bolsillo. Entonces, voy donde mi amigo del deporte a la Junta de Vecinos, o del club deportivo y le digo: hazme un proyecto por tres millones. Porque va a salir compadre, porque es mi plata. Entonces todos hicieron eso. Juntaron los proyectos hasta 55 [millones], de 10 de 5 o 100 de un millón. Los otros 1.500 proyectos de gente que participó en un proceso transparente, que no llamó nunca a un Consejero, que no se reunió en lobby, ahí están. Se les fue. Asqueroso, pero así es. Es la realidad. Esas son las prácticas. Porque además estamos en un período electoral es asunto de rentabilidad política, de voto. [Participante N° 54, funcionario Gobierno Regional].

La “lógica de reparto” funciona para mantener las políticas de alianzas entre partidos políticos (FERNÁNDEZ, 2009) no obstante, aplicada a la distribución de fondos regionales de inversión, condiciona y limita los espacios de autonomía de las autoridades regionales, siendo contraproducente con la permeabilidad del Gobierno Subnacional hacia nuevas iniciativas de desarrollo. Un proyecto regional consensuado implica reasignación del poder regional, exigiendo a las elites hacer prevalecer el desarrollo regional a estas lógicas de reproducción del poder político. En definitiva, de la voluntad de los partidos políticos dependerá mucho del ritmo de la descentralización pensada desde los gobiernos regionales (VALENZUELA, 2007).

La auto-referencialidad de las prácticas de gobernanza implica otro obstáculo: la falta de asidero de las políticas de mejoramiento de la educación en las demandas ciudadanas. La orientación partidista descentra a los principales actores responsables de la generación de políticas regionales vinculantes con la ciudadanía. Una propuesta de desarrollo regional con proyecciones requiere nutrirse de la diversas miradas y realidades de la región, convocando a los gobiernos locales y a la sociedad civil. No obstante, la búsqueda electoral actúa en sentido inverso, no sólo frustra a la sociedad civil, sino que incita al Gobierno Subnacional a parcelar los proyectos de desarrollo, priorizándose múltiples microproyectos dirigidos, principalmente, a los sectores urbanos más densamente poblados de la región. Esta práctica de “centralismo regional”, reproduce la lógica nacional a escala territorial, profundizando la desigualdad de acceso a los recursos de los sectores de menor densidad poblacional, desventajados por la distancia geográfico/cultural para acceder a las redes del gobierno. Por su parte, la sociedad civil, que tiene un importante poder de presión hacia las colectividades políticas, suele desconocer el rol de los consejeros regionales y no es un elemento catalizador en este sentido.

En síntesis, las dinámicas centralistas nacionales y regionales de reproducción y equilibrio del poder político que dominan en el Gobierno Subnacional, minan las posibilidades de abocarse a proyectos estratégicos de desarrollo regional, favoreciendo la fragmentación de los fondos de inversión y las miradas de corto plazo sobre el tema. Los instrumentos de planificación regional se insertan en esta dinámica y no logran reformar las prácticas tradicionales de gobernanza centralizada entre los distintos niveles de Gobierno y los actores que operan a nivel central (OECD, 2009; FERNÁNDEZ, 2009), ni tampoco cumplen con generar políticas regionales territoriales según se les encomienda (GOBIERNO DE CHILE, 2000).

Los partidos políticos privilegian prácticas que reafirman a las elites del Gobierno Subnacional, reproduciendo “regionalmente” el centralismo en esta escala. El distanciamiento progresivo de los partidos políticos con la ciudadanía, asociado a la crisis de representatividad de las colectividades, al desconocimiento históricos de estas materias y cierta pasividad de la sociedad civil, favorecen este proceso, pues no ejercen presión significativa sobre el Gobierno Subnacional en pos de demandas territoriales integradas. En definitiva, pese al

aumento de recursos de inversión y los avances en gestión, se ha producido un vacío en la discusión prospectiva que sostenga el proceso de regionalización. Ni el Gobierno Regional, los partidos políticos, ni la sociedad civil asumen un liderazgo, por tanto ello no ha estado en sus prácticas habituales, y el gobierno subnacional no ha sostenido una visión sistémica que facilite esta labor, permaneciendo al arbitrio de las políticas del centro, dada la fuerte asimetría de capacidades y poder entre el centro y los gobiernos subnacionales, brecha cuya magnitud es un factor gravitante para que los gobiernos regionales no asuman un liderazgo de mayor proyección: se requiere de una política nacional de traspaso y generación de capacidades y empoderamiento de los gobiernos regionales, y en igual forma de los gobiernos locales, para impulsar una descentralización exitosa¹².

El Gobierno Subnacional del Maule, las políticas descentralizadas y la Educación

El trabajo tuvo por fin analizar el desarrollo político de las instancias de gobierno subnacional en materia de toma de decisiones, referidas a las políticas que combinan elementos tanto nacionales con componentes subcentrales, abordándose en la política pública de educación, por relacionar en forma directa estos aspectos y por su creciente relevancia en las propuestas de desarrollo de los diversos territorios, bajo dos supuestos centrales: primero, las posibilidades de éxito de las políticas educacionales dependen del grado en que respondan a la realidad y necesidades definidas desde los propios actores que las piensan e implementan, implicando una propuesta de la sociedad liderada por los actores subnacionales, que sustente sus decisiones en políticas y programas educacionales legitimados bajo un horizonte consensuado de desarrollo regional, adquiriendo un potencial integrador al proveer contenidos sensibles y con sentido para los actores involucrados. Por ende el proceso de toma de decisiones tiene relevancia e impacto en el plano local y regional. El segundo supuesto es que se estima que una política educativa exitosa, es aquella que llega a todos los actores y niveles del sistema educativo, superando las oposición entre los componentes del sistema educacional, centro/región y región /comunales. Una alianza de este tipo debe estar mediatizada por un objeto consensuado que provea las bases para la acción educativa regional, es decir un proyecto de desarrollo educacional asentado en un ideal de desarrollo territorial de la región.

Este proyecto no solamente provee a las autoridades subnacionales de sustento para sus decisiones, sino que es un escudo de protección para desplazar el ámbito de estas decisiones, hacia nuevas atribuciones conquistadas al poder central, cuestión que en los hechos no es tal, como se desprende del análisis realizado, dado el bajo nivel de empoderamiento de autoridades subnacionales y de la ciudadanía: estos proyectos no son un instrumento de desarrollo, sino más bien mecanismos burocrático operativos de asignación de recursos y de toma de decisiones, que no representan un riesgo para las decisiones centralizadas.

El principal resultado señala que pese a los avances en descentralización y de la importancia que reviste la problemática educacional, no se ha logrado generar políticas educativas territorialmente integradas que respondan a las particularidades y demandas de los contextos comunales y regionales. En este marco, los instrumentos de planificación educacional local cumplen una función instrumental y se encuentran fuera de la lógica de acción de los gobiernos locales, debido a que las dinámicas políticas y administrativas superan los objetivos técnicos para los cuales fueron concebidos. Lo anterior en consecuencia de la precariedad de la descentralización a nivel subnacional, de la debilidad de su instrumentos, de la falta de discusión política en los Gobiernos Subnacionales sobre el desarrollo prospectivo de los territorios, cuyas decisiones de inversión se ordenan, esencialmente, según lógicas de reproducción del poder partidista o visiones centralistas acerca del desarrollo de esa región en particular.

Se constata, igualmente, que si bien el imaginario de los proyectos de desarrollo educacional reproduce las políticas centrales que priorizan el territorio como eje ordenador, se asume una visión más administrativa (en el

sentido convencional) que funcional de los territorios. Esta cuestión ocurre, porque la dinámica descentralizadora lo permite, pues los gobiernos subnacionales, en los hechos, no actúan como representantes de la ciudadanía ante el gobierno central, sino fundamentalmente al revés, representan el gobierno central ante la ciudadanía local. Es en el marco municipal (local) donde esta lógica no calza, pero la fuerte dependencia financiera de los municipios ante el gobierno central reduce los conflictos a tensiones menores, sin que se llegue a puntos de no retorno.

La dominancia de lógicas del poder político en el gobierno subnacional, es contraproducente con aquellas decisiones que requieren de proyectos consensuados y de largo plazo, como los educacionales, ya que se instrumentalizan las herramientas de planificación y se socava la discusión política sobre un proyecto educativo regional. De la misma manera, la mirada administrativo/burocrática comunal circunscribe la problemática educacional dentro de un territorio restringido y auto contenido que hace abstracción del potencial de desarrollo del horizonte regional o bien de propuestas asociativas con territorios equivalentes, ya que tampoco comprende dinámicas de acción intercomunal. Esta mirada microcomunal no es exclusiva de los gobiernos locales ya que atraviesa los distintos niveles político institucionales del Gobierno subnacional y del Gobierno central¹³. El “partidismo” y la visión comunal como ejes articuladores de las decisiones de inversión educacional posponen la necesaria discusión sobre el desarrollo territorial integrado de la región y dan piso para que las decisiones adoptadas por las autoridades subnacionales no tengan un factor de contraste relevante, un baremo que evalúe su impacto en el mediano o largo plazo.

Se concluye, que se requiere de una ciudadanía y sociedad civil mayormente empoderada en los niveles subnacionales, cuestión sobre la cual aún falta mucho por hacer como país, pues implica una serie de condiciones que no están presentes en el medio subnacional “común”, pasando por una ciudadanía demandante de sus derechos y cumplidora de sus deberes, tarea en la cual precisamente los sistemas educativos pueden hacer un aporte invaluable. Esto presionaría a que las autoridades –a su vez- exigiesen y sustentasen autonomía decisional para poder implementar políticas de descentralización cada vez más eficientes. El devenir de este proceso, a mediano plazo, implicaría en menos “partido” y más “proyecto políticos prospectivos” para construir un proyecto educacional que propenda al desarrollo territorial integrado, representativo de la sociedad civil y más ampliamente de la ciudadanía respectiva.

La falta de política y políticas deprime los espacios posibles de copar, que aún con limitaciones proveen las políticas descentralizadoras, especialmente en el campo de la educación, que podría demandar como fundamental esta condición, sin que la autoridad central pudiera negarse a tal argumento.

Paradójicamente subsiste, con presencia importante en las principales instancias *políticas* del Gobierno Subnacional, un ambiente *despolitizado*. Por lo mismo, y no solo asociado a la precariedad de la descentralización, los instrumentos de planificación se encuentran ampliamente deslegitimados en términos de su relevancia, aunque se cumplan los rituales que éstos demandan en su ciclo de gestión regular, y son objeto de prácticas conservadoras. Es decir, que son tratadas como meros formalismos que no logran revertir los vicios idiosincráticos, léase alcaldización, clientelismo y cuoteo político, a través de los cuales se perpetúan las elites regionales y locales. Los instrumentos de planificación significan para los actores regionales y comunales “*contenedores vacíos*” de sentido y de *contenidos regionales*.

En el caso propio del ámbito educativo subnacional, un sistema educativo sin proyecto educativo ideológica, cultural y territorialmente arraigado no es sustentable, ya que equivale a lo que Lechner (1990) señala como un proceso de modernización sin modernidad. Es decir, una estructura anacrónica y vacía de los contenidos significantes, que han hecho históricamente de la escuela un referente de socialización identitaria e integración social, función particularmente necesaria en el contexto de las enormes y crecientes desigualdades sociales y educacionales del país, e imprescindible para una nación que requiere construir un pacto social sólido, lo que implica proyectos educativos validados en esta perspectiva, con actores reconocidos y validos que les conduzcan.

¹² Mejorar la institucionalidad local es clave para el desarrollo del país. La mayor parte de las políticas públicas, especialmente las sociales se implementan en los municipios, el país tiene una gran atraso en este campo no solo en la Ley de Plantas Municipales, sino en la capacitación y calificación profesional de estos funcionarios.

¹³ Los fondos de apoyo para la gestión comunal, implementados bajo distintos nombres desde el 2008 (PMGE- FAGEM) por el Ministerio de Educación son un ejemplo de la falta de políticas asociativas entre municipios para el potenciamiento de la educación pública de las comunas.

Referencias Bibliográficas

- ATRIA, F. Derechos sociales y educación: un nuevo paradigma de lo público. LOM Editores, Santiago de Chile, 2014.
- BOISIER, S. "Crónica de una muerte frustrada: el territorio en la globalización, La recuperación de las políticas territoriales". *Politika: Revista de Ciencias Sociales* 1:11-25. 2005.
- BOURDIEU, P. *Raisons pratiques. Sur la théorie de l'action*. Paris : Raisons d'agir. 1994
- _____. *Science de la science et réflexivité*. Paris: Raisons d'agir. 2001.
- CARO, C. "Resultados SIMCE 2002, Derribando Mitos". Departamento de Estudios Municipales- División de Políticas y Estudios. Ministerio del Interior, Chile. 2005.
- CASTRO, M. "Códigos para el Análisis de Política Educativa Local en Chile: Temas Pendientes". *Ensaio* 18 (67):189-213. 2010.
- CORBETTA, S. "Territorio y educación. La escuela desde un enfoque de territorio en políticas públicas". En *De Relaciones, Actores y Territorios Hacia Nuevas Políticas para la Educación en América Latina*, N. López y S. Corbetta (ed.), Buenos Aires, UNESCO, Instituto Nacional de Planeamiento de la Educación 263-275. 2009.
- COX, C. "Las Políticas Educativas de Chile en las últimas dos décadas del siglo". En *Políticas Educativas en el Cambio de Siglo*. Cox, Cristián (ed.) Editorial Universitaria 19-114. 2003.
- DONOSO, S. *El Derecho a Educación en Chile. Nueva ciudadanía tras el ocaso neoliberal*. Bravo y Allende Editores, Santiago, Chile, 2013.
- ____; ARIAS, O. "Desplazamiento cotidiano de estudiantes entre comunas de Chile: evidencia y recomendaciones de política para la nueva institucionalidad de la educación pública". *EURE*, Vol. 39, N° 116 enero, pp. 39 -75. 2013.
- ____; _____. "Diferencias de escala en los sistema de educación pública en Chile". *Ensaio* Vol.19, 71 (283-306). 2011.
- DELPINO, A. "Tareas y temas pendientes de los procesos de desarrollo regional y de descentralización". En Seminario A diez años de la creación de los gobiernos regionales, Evaluación y proyecciones. Ministerio del Interior, SUBDERE, Programa Universidades-Gobiernos Regionales, 21-27. 2003.
- EATON, K. Designing Subnational Institutions: Regional and Municipal Reforms In Postauthoritarian Chile. *Comparative Political Studies* 37: 218. 2004. <http://cps.sagepub.com/content/37/2/218.refs.html>. Revisado el 21 marzo de 2011.
- ESPÍNOLA, V.; SILVA, M. E. "Competencias del sostenedor para una efectiva gestión del mejoramiento educativo en el nivel local: Una propuesta, Foco Educación". Santiago de Chile: Instituto de Políticas Públicas/ Expansiva UDP 3:1-34. 2009.
- EYZAGUIRRE, N.; MARCEL, M.; RODRÍGUEZ, J.; TOKMAN, M. "Hacia la Economía del Conocimiento: el camino para crecer con equidad en el largo plazo", Centro de Estudios Públicos 97:1-53. 2005.
- FERNÁNDEZ, M. Institucionalidad Pública Desconcentrada y Gobernanza Territorial En Chile: Desafíos Para Un Desarrollo Territorial Equitativo, Santiago de Chile : FLACSO :1-21. 2009.
- FUENTES, L.; ALLARD, P.; ORELLANA, A. "El Municipio y la gobernabilidad del territorio comunal. En La Reforma Municipal en la Mira Identificando los Municipios prioritarios en la Región Metropolitana: Complejidad comunal versus condiciones para la calidad de la gestión municipal". Santiago de Chile: Expansiva 43: 159-208. 2007.
- GALLEGO, F.; SEEBACH, C. "Indicadores de complejidad y resultado en el sector de educación municipal", En *La Reforma Municipal en la Mira Identificando los Municipios prioritarios en la Región Metropolitana: Complejidad comunal versus condiciones para la calidad de la gestión municipal*. Santiago de Chile: Expansiva, 159-208. 2007.

GARCÍA-HUIDOBRO, J. E.; Cox, C. "La Reforma Educativa Chilena 1990-1998, Visión de Conjunto", En: García-Huidobro, Juan (ed) *La Reforma Educativa Chilena*. Madrid: Editorial Popular 7-46. 1999.

GOBIERNO DE CHILE "Diagnóstico del proceso de descentralización en Chile". Chile, Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, División de evaluación y cuentas públicas. 2000.

_____. "El Chile descentralizado que queremos: un proyecto de todos". Santiago de Chile: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. 2001.

_____. "Texto actualizado / Diciembre 2009, Ley N° 19,175, Orgánica Constitucional Sobre Gobierno y Administración Regional y Jurisprudencia Administrativa", Santiago de Chile: Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo Santiago: Gobierno de Chile. 2009.

_____. "SIMCE y educación", Santiago de Chile, Gobierno de Chile, Ministerio de Educación. 2009.

GOBIERNO REGIONAL DEL MAULE. "Anteproyecto Nacional de Inversiones". Talca: Gobierno de Chile. 2009.

GONZÁLEZ, P. "Estructura Institucional, recursos y gestión en el sistema escolar chileno". En *Políticas Educativas en el Cambio de Siglo La reforma del sistema escolar en Chile*, editado por C. Cox 597 – 660. 2005

GROPELLO, E. "Los modelos de descentralización educativa en América Latina" *Revista de la CEPAL* 68:154-170. 1999.

HOXBY, C. "Would School Choice Change the Teaching Profession?" *The Journal of Human Resources* 37: 846-891.

HSIEH, C-T; URQUIOLA, M. "The effects of generalized school choice on achievement and stratification: Evidence From Chile's Voucher Program", *Journal Of Public Economics* 90:1477– 1503. 2006.

____; _____. "When school competes, how they compete? An Assessment of Chile's Nation wide school voucher program". Washington: World Bank's development group, 2002.

LECHNER, N. *¿Son Compatibles Modernidad y Modernización? El Desafío de la Democracia Latinoamericana?* Santiago de Chile: FLACSO. 1990.

MARCEL, M.; RACZYNSKI, D. *La Asignatura Pendiente. Claves para la revalidación de la Educación Pública de Gestión Local en Chile*. Santiago de Chile: Colección CEPLAN, Uqbar. 2009.

_____. "Las Opciones de Reforma del Estado". En *Reforma de Estado*, editado por S. Valdés. Dirección Pública y Compras Públicas. Santiago: Centro de Estudios Públicos II: 213-28. 2002.

MARDONES, R. "Descentralización y Transición en Chile". *Revista de Ciencia Política*, Vol. 26. N° 1, 2006. 03-24. www.scielo.scielo.php?script=sci_artex&pi. Consultado el 16 de marzo de 2011.

MIZALA, A.; TORCHE, F. Bringing the schools back in: the stratification of educational achievement in the Chilean voucher system. *Journal of Educational Development*. 32 (2012) 132–144

MOE, T. *Vouchers, schools, and the American public*". Washington: Brookings Institution. 2001.

MONTT, P. *Hacia un sistema escolar descentralizado, sólido y fuerte. El diseño y las capacidades hacen la diferencia*. Santiago Chile: Serie Bicentenario. 2006.

OCDE. "Informe de antecedentes del país para OCDE: evaluación de las políticas educacionales de Chile". Santiago de Chile: Organisation for Economic Cooperation and Development. 2003.

OCDE. *Revisión de las políticas Nacionales de Educación*. París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo. 2004.

OCDE. *Estudios Territoriales de la OCDE Chile*. Santiago de Chile: Ministerio del Interior. 2009

OCDE. *Revisión Económica Chile*. Santiago de Chile. 2010.

ORTEGA, S.; NAVARRETE, J. *Propuesta de Política Regional de Desarrollo Rural Región del Maule*. Talca: Gobierno Regional del Maule. 2009.

PAVÉZ, M. A. "Municipios Efectivos en Educación". En Estudio de Caso 81, editado por MA. Pavéz, Santiago

de Chile: Magister en Gestión y Políticas Públicas. Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Ingeniería Industrial, CONICYT / Fundación Ford. 2004.

POLITEIA. “Estudio Mejoramiento de la Gestión y Calidad de la Educación Municipal”. Informe Ejecutivo. Santiago de Chile: Gobierno de Chile/BID. 2008.

RACZYNSKI, D.; SALINAS, D. *La Educación en el Nivel Local: ¿Cómo Manejar la Tensión Entre lo Técnico y lo Político?* Santiago de Chile: Unicef, Ministerio de Educación-Gobierno de Chile. 2006.

SUBDERE. *El Chile descentralizado que queremos*. Subsecretaría de Desarrollo Regional, Ministerio del Interior, Santiago, Chile. 2001.

VALENZUELA, J. P. “Análisis Prospectivo De Las Capacidades Institucionales y de Gestión de los Gobiernos Subnacionales”. Cono Sur Serie de Estudios Económicos y Sociales. Santiago de Chile: BID, Programa de Investigación en Educación. 2007.

ZEMELMAN, H. *Horizontes de la Razón Historia y necesidad de utopía*. Barcelona: Anthropos. 1992.

A mistura social nos bairros gentrificados: uma brincadeira de criança?¹²

The social mix in gentrified neighborhoods: a child's play?

La mezcla social en los barrios aburguesados: un juego de niños?

Jean-Yves Authier³
Sonia Lehman-Frisch⁴

Resumo

O artigo trata da questão da mistura social nos bairros gentrificados. Para tanto toma como campo empírico a observação de crianças com idade entre 9 e 11 anos, moradoras da cidade de Paris, França. O trabalho discute a mescla das crianças nos processos de socialização, e analisa os efeitos de classe social e do espaço neste processo. As conclusões indicam que as sociabilidades das crianças, no bairro investigado, são ao mesmo tempo mais numerosas e mais abertas socialmente que aquelas de seus pais e do que as dos adultos dos bairros gentrificados em geral.

Palavras-chave: Gentrificação; Mistura social; Sociabilidades das crianças.

Abstract

The article deals with the issue of social mixing in gentrified neighborhoods. Therefore takes as empirical field the observation of children aged 9 to 11 years, residents of the city of Paris, France. The paper discusses the mix of children in socialization processes, and analyzes the effects of social class and space in the process. The findings indicate that the sociability of children in the investigated district, are both more numerous and more open socially than those of their parents and the adults of the gentrified neighborhoods in general.

Keywords: Gentrification; Social mix; Children sociabilities.

Resumen

El artículo aborda el tema de la mezcla social en los barrios aburguesados. Por lo tanto toma como campo empírico la observación de niños de 9 a 11 años, residentes de la ciudad de París, Francia. El documento analiza la mezcla de los niños en los procesos de socialización, y analiza los efectos de la clase social y el espacio en el proceso. Los resultados indican que la sociabilidad de los niños en el distrito investigado, son a la vez más numerosos y más abiertos socialmente que las de sus padres y los adultos de los barrios aburguesado en general.

Palabras clave: Gentrification; Mezcla social; Sociabilidades de los niños.

¹No original: Jean-Yves Authier & Sonia Lehman-Frisch, “La mixité dans les quartiers gentrifiés: un jeu d'enfants?”, *Métropolitiques*, 2 octobre 2013. <http://www.metropolitiques.eu/La-mixite-dans-les-quartiers.html>.

² Tradução de Cláudia Maia Perdigão e Valéria Milena R. Ferreira e revisão de Márcio de Oliveira.

³ Sociólogo, professor na Universidade Lyon-2 e diretor adjunto do Centro Max Weber (UMR 5283, CNRS). E-mail: Jean-Yves.Authier@univ-lyon2.fr

⁴ Geógrafa, Mestre de conferências habilitada a dirigir pesquisas na Universidade de Cergy-Pontoise. E-mail: sonia.lehman-frisch@u-paris10.fr.

Recebido em Janeiro de 2015 | Aprovado em Março de 2015

Desde os anos 1980, inúmeras grandes cidades do hemisfério norte são afetadas pela gentrificação: famílias das classes médias altas mudaram para bairros anteriormente ocupados por famílias dos meios populares, produzindo formas mais ou menos duráveis de convivência entre populações de diferentes meios sociais (LEES, SLATER, WYLY, 2008). Até agora, estas relações de coabitação foram quase sempre analisadas por meio das sociabilidades e das práticas locais dos moradores adultos, deixando aparecer uma fraca mistura social entre os habitantes de classes médias altas e os moradores dos meios populares. (CLERVAL, 2008). Entretanto, os bairros gentrificados não se compõem somente de adultos. E quanto às crianças? Como se caracterizam suas sociabilidades? Elas praticam mais a mistura social do que seus pais? Estas questões estão no centro de uma pesquisa que nós realizamos em três bairros gentrificados de Paris, Londres e São Francisco (LEHMAN-FRISCH, AUTHIER e DUFAUX, 2012).

Em Paris, nossa observação teve por foco crianças com idade entre 9 e 11 anos matriculadas em duas escolas primárias, uma pública e outra particular, localizadas no bairro Batignolles (17º distrito). Antigo bairro popular, procurado por famílias das classes médias altas a partir dos anos 1990, o “batignolles” é hoje um bairro gentrificado, socialmente misto no qual coabitam executivos e pessoas com profissões intelectuais, trabalhadores e empregados (ou antigos trabalhadores e empregados), em um bairro “familiar” onde as crianças estão demograficamente muito representadas e muito visíveis no espaço público. Para compreender a sociabilidade cotidiana das crianças neste bairro, nós conduzimos entrevistas individuais de cerca de 20 minutos, ao longo das quais as crianças (47 no total) eram convidadas a exprimir suas práticas a partir de fotos do bairro. Este material foi completado por outras entrevistas realizadas com seus pais e com seus professores(as) .

Uma “agradável mistura de crianças”

A análise das relações sociais cotidianas das crianças, na escola, mas também fora dela, no bairro e fora dele, revela primeiro a intensidade das sociabilidades infantis no bairro gentrificado. É o que confirmam os pais, que, interrogados sobre a localização da moradia dos amigos de seus filhos, respondem “o bairro”, como se isso fosse evidente. A maior parte das relações das crianças são amigos da escola, que elas veem regularmente no contexto escolar, mas também bastante fora dele. No bairro, muitas crianças convivem igualmente com antigos amigos de escola que elas encontram em atividades extracurriculares, vizinhos(as) ou primos(as). Estas sociabilidades atestam uma fixação local mais importante daquela dos adultos, e particularmente, de seus pais – mesmo se estes últimos reconhecem certo redirecionamento de sua vida social para o bairro, ligada à vinda dos filhos. Essas sociabilidades exprimem, além disso, uma “agradável mistura de crianças” (BALL, VINCENT e KEMP, 2008). Mais frequentemente do que os adultos dos bairros gentrificados em geral, e que seus pais em particular, elas têm, de fato, relações com crianças de meios sociais diferentes do seu.

Sobre relações de mistura social com geometria variável

Estas sociabilidades numerosas e misturadas ocorrem em diferentes lugares do bairro. Logicamente, a escola constitui um lugar privilegiado. No entanto, as crianças desenvolvem igualmente relações sociais fora da escola. Assim, o *Martin Luther King Park*, que as crianças entrevistadas citam naturalmente como seu lugar preferido de Batignolles, aparece verdadeiramente como espaço compartilhado do bairro: todas as crianças vão lá (mesmo se elas o fazem com frequência variada) e, mais do que uma área de jogos, para elas é o lugar onde encontram seus companheiros de escola ou de outros lugares, e por vezes até mesmo amigos que conheceram no parque. A moradia (a delas ou aquela dos seus amigos) é outro fundamento importante de suas sociabilidades: elas convidam com frequência seus amigos (ou são convidados para ir à casa deles) para suas festas de aniversário, para brincar algumas horas ou ainda para “festas de pijama”. As atividades esportivas, lúdicas ou culturais das quais elas participam na escola (fora do tempo escolar - por exemplo, no âmbito das “Oficinas Azuis”

organizados pela prefeitura), no bairro, e mesmo fora dele, são também lugares onde desenvolvem relações que podem ser ou não prolongadas em outros contextos. Observamos que segundo o gênero, as crianças utilizam estes lugares diferentemente: os meninos tendem mais a encontrar seus amigos de escola no parque, enquanto as meninas, mesmo se encontram por vezes suas amigas lá, convidam-nas mais para ir às suas casas.

As sociabilidades que ocorrem nestes diferentes lugares não são exatamente as mesmas e tudo acontece como se as crianças realizassem uma mistura de geometria variável. Assim, a mistura social desenvolve-se de maneira mais marcada na escola do que no bairro. A maior abertura à mistura no âmbito da escola está ligada à composição social das classes estudadas (e, mais amplamente, de suas escolas), compreendendo, tanto numa quanto noutra, crianças vindas de camadas populares e de classes médias altas. No entanto, ela é mais acentuada na escola pública do que na escola particular. Na primeira, que se caracteriza por um leque mais amplo das categorias profissionais dos pais, quase todas as crianças interrogadas têm afinidades com companheiros de outro meio social. Na segunda, onde o espectro da origem social das crianças é mais restrito, as sociabilidades, em seu conjunto, são ligeiramente menos misturadas. No bairro (fora da escola), com exceção do parque que constitui um lugar de convívio das crianças de diferentes meios sociais, as sociabilidades tendem a ser menos mistas do que na escola: na moradia, nas atividades extracurriculares e nos outros lugares do bairro (e mesmo fora dele), as relações sociais das crianças ligam-se preferencialmente ao seu próprio meio social.

Efeitos de classe... e efeitos do espaço

A mistura das sociabilidades infantis em função dos lugares, é estruturada pelos efeitos de classe. As crianças das classes médias altas revelam assim relações sociais mais mistas do que aquelas das camadas populares ou, mais precisamente, elas tendem a acumular relações de diferentes meios sociais em diversos lugares. Na escola, elas revelam sociabilidades mais mistas do que as crianças de origem popular. Fora da escola, elas redirecionam suas relações para as crianças do mesmo meio social e elas encontram seus amigos durante atividades extracurriculares, por vezes no parque, mas principalmente em casa, por meio de convites mútuos; se elas também convidam ocasionalmente as crianças de origem popular para virem em sua casa, elas vão muito raramente às casas delas, o que revela uma importante dissimetria social no uso da moradia.

Quanto às crianças das camadas populares, elas têm sociabilidades relativamente menos mistas na escola que seus companheiros de camadas médias altas; fora da escola elas convidam menos frequentemente seus amigos a virem às suas casas (em razão das condições de moradia percebidas como menos favoráveis, por vezes mesmo desfavoráveis), com maior razão ainda quando os amigos são oriundos das camadas médias altas. Estas crianças (e mais ainda os meninos) desenvolvem suas sociabilidades (principalmente populares) preferencialmente no parque do bairro.

Globalmente, a tendência a uma menor abertura das sociabilidades no bairro do que na escola, o que vale tanto para as crianças de origem popular quanto para aquelas das classes médias altas, corresponde a duas lógicas diferentes. As primeiras parecem obedecer a uma lógica de isolamento social: suas relações são mais impostas do que escolhidas, uma situação frequentemente reforçada por fortes sociabilidades familiares favorecidas pela proximidade geográfica da família. Pelo contrário, para as crianças das classes médias altas, é como se seus pais realizassem um reequilíbrio social em relação às sociabilidades mais mistas mantidas na escola, controlando as companhias de seus filhos através dos convites à moradia, da seleção das atividades extracurriculares, etc.

Esta influência do meio social sobre a abertura das sociabilidades infantis é modulada pela distância espacial (do domicílio em relação ao bairro). Isso é particularmente claro no caso das crianças do meio popular, como mostra o caso das crianças de origem popular da escola pública, que nem sempre moram no bairro Batignolles: enquanto as que moram no bairro gentrificado têm alguns amigos vindos das classes médias altas, esse caso

é menos frequente para aquelas que moram no bairro popular vizinho Épinettes, cujas sociabilidades são muito mais voltadas para o seu próprio meio social. Em outras palavras, a proximidade espacial favorece aqui a proximidade social e abre as crianças a certa mistura social entre “vizinhos”.

Sociabilidades sob controle

As crianças não desenvolvem suas sociabilidades de forma independente; estas são, evidentemente, em parte estruturadas pelas estratégias educativas dos pais. Isso é particularmente verdadeiro para as classes médias altas. Esses pais insistem de maneira bastante consensual sobre a necessidade, para seus filhos, de um aprendizado da mistura. No entanto, eles tendem a enquadrar suas sociabilidades muito mais estritamente do que o fazem os pais de origem popular: acompanhando quase sistematicamente seus filhos ao parque, recebendo seus amigos da escola (e particularmente aqueles de origem popular) em sua moradia, ou encorajando a prática de atividades extracurriculares distintivas (e portanto o encontro com outras crianças do mesmo meio social), tudo ocorre como se eles encorajassem a abertura das relações sociais de seus filhos, mantendo-os porém sob controle.

Ao mesmo tempo, esses pais de classes médias altas, em sua estratégia educacional, nem sempre atribuem a mesma importância à mistura social e ao bairro; em função disso, eles encorajam mais ou menos a abertura das sociabilidades de seus filhos. Em consequência, eles são mais ou menos inclinados a expor seus filhos a ela, segundo os lugares onde ela se desenvolve. Isso se exprime, com certeza, na escolha da escola, pública ou privada, mas não apenas aí. Tal mãe (professora de escola), por exemplo, considerando o bairro como “uma escola da vida”, estima importante que seu filho seja confrontado à mistura social ao mesmo tempo na escola pública, na moradia e no bairro em geral, o que se traduz por uma real mistura social das sociabilidades de seu filho. Pelo contrário, para outra mãe (arquiteta), “a diversidade social tem seus limites”, e se ela tolera a mistura das relações sociais de sua filha no âmbito da escola primária pública, ela se esforça – com sucesso – em reequilibrar suas sociabilidades organizando a maior parte da sua vida social em seu meio social, fora do bairro, com crianças que “se parecem” com sua filha, que são “enquadradas em casa por seus pais”.

Conclusão

As sociabilidades das crianças, no bairro Batignolles, são ao mesmo tempo mais numerosas e mais abertas socialmente que aquelas de seus pais – e do que aquelas dos adultos dos bairros gentrificados em geral. Ao mesmo tempo, a abertura das sociabilidades diminui de maneira claramente diferenciada segundo os lugares do bairro (escola, moradia, parque etc.), e segundo os meios sociais, enquanto os pais, e mais particularmente aqueles das classes médias altas, desempenham um papel fundamental na organização da vida social de seus filhos. Tais sociabilidades misturadas têm consequências sobre as práticas: convivendo com crianças de outros meios sociais, as crianças desenvolvem práticas que se assemelham. Assim, com relação ao que foi observado em outros contextos urbanos (LAREAU, 2003), as crianças de classes médias altas do bairro Batignolles vão mais frequentemente ao parque, e as crianças de meios populares participam mais de atividades organizadas. Encontram-se esses grandes resultados nos outros dois bairros gentrificados de nossa pesquisa, em São Francisco e em Londres, contudo, com algumas diferenças: em Noe Valley (São Francisco), por exemplo, as sociabilidades das crianças são consideravelmente mais dispersas do que em Batignolles, em razão de uma mais fraca densidade do habitat e de um sistema de matrícula escolar que não depende do princípio de setorização geográfica. Além disso, como as crianças de origem popular e aquelas das classes médias moram a uma maior distância umas das outras, elas tendem muito menos a se encontrar fora da escola. Enfim, em Noe Valley, os pais das classes médias altas percebem a questão da mistura (para encorajá-la ou freá-la nas sociabilidades de seus filhos) mais dos pontos de vista étnico, da orientação sexual (das famílias) e mesmo de pessoas com necessidades especiais, do que ponto de vista social.

Referências Bibliográficas

- BALL, S.; VINCENT, C.; KEMP, S. “Un agréable mélange d’enfants...”: prise en charge de la petite enfance, mixité sociale et classes moyennes, *Education et Sociétés*, n° 14, p. 13-31. 2004
- CLERVAL, A. *La Gentrification à Paris intra-muros : dynamiques sociales, rapports sociaux et politiques publiques*, thèse de doctorat en géographie, université de Paris-1. 2008.
- LAREAU, A. *Unequal Childhoods: Class, Race and Family Life*, Berkeley: University of California Press. 2003
- LEES, L.; SLATER, T.; WYLY, E. (dir.). *Gentrification*, New York/Londres: Routledge. 2008
- LEHMAN-FRISCH, S. (dir.); AUTHIER, J. Y.; DUFAUX, F. Les enfants et la mixité sociale dans les quartiers gentrifiés à Paris, Londres et San Francisco, *Dossier d’études*, n° 153, Caisse nationale des allocations familiales. 2012.

Recebido em outubro de 2014 | Aprovado em maio de 2015

O CAQ na meta 20 do Plano Nacional de Educação: um novo regime jurídico para a realização do padrão de qualidade do ensino

The CAQ in the goal 20 of the National Education Plan: a new legal framework for the achievement of quality in education standards

El CAQ en la meta 20 del Plan Nacional de Educación: un nuevo régimen jurídico para La realización del standard de calidad educativa

Salomão Barros Ximenes¹

Resumo

O artigo analisa a reconfiguração do financiamento da educação básica consolidado com a vigência do novo Plano Nacional de Educação – PNE, com destaque para a consolidação de um regime de implementação progressiva do Custo Aluno Qualidade (CAQ). Para isso, aponta brevemente a reconfiguração normativa do financiamento educacional, articulando as sucessivas reformas constitucionais e legais aos novos regimes juridificados no PNE. Em seguida, analisa especificamente o fundamento constitucional e legal do CAQ, retomando seu desenvolvimento para melhor compreender o sentido do regime de implementação aprovado no PNE, com destaque para aquela que pode ser considerada a principal vitória dos defensores da escola pública no Plano, o reconhecimento expresso do dever da União federal com a garantia progressiva de financiamento do CAQ em todo o País. Na última parte do trabalho, estudamos especificamente as estratégias do PNE sobre o CAQ, interpretando-as enquanto regulamentação do dever estatal que se expressa no princípio da adoção de medidas com o máximo de recursos disponíveis e progressivamente até o pleno exercício dos direitos educacionais.

Palavras-chave: Direito à Educação; Financiamento da Educação; Padrão Mínimo de Qualidade; Plano Nacional de Educação; Política Educacional.

Abstract

The article analyzes the reconfiguration of the elementary education funding established by the new National Education Plan (PNE), focusing on the consolidation of a progressive implementation regime of the mechanism named 'Cost of Quality Education per Student' (CAQ). To do so, a brief report about the normative reconfiguration of the education funding is presented, linking the successive constitutional and legal reforms to the new arrangements set out in the PNE. Then, the article specifically examines the constitutional and legal basis of the CAQ, resuming their development to better understand the meaning of the implementation scheme approved in PNE, with emphasis on an issue that can be considered the major victory for those who advocate for public schools within the Plan: the explicit acknowledgment of the federal government duty on progressively funding the CAQ throughout the country. In the last part of the article, a specific study about the strategies of PNE regarding the CAQ is carried out, aiming to interpret them as regulators of the state's obligation expressed in accordance with the principle that sets out the adoption of measures with the maximum of available resources and progressively until the full accomplishment of the educational rights.

Keywords: Right to Education; Financing of Education; Minimum Standard of Quality; National Education Plan; Educational Policy.

Resumen

El artículo analiza la reorganización de el financiamiento de la educación básica consolidada con el plazo del nuevo Plan Nacional de Educación - PNE, destacando la consolidación de un régimen de implementación del Costo Estudiante Calidad (CAQ). Para ello, señala brevemente la reconfiguración de la normativa de financiación de la educación, la vinculación de las sucesivas reformas constitucionales y legales a los nuevos regímenes juridificados en el PNE. A continuación, analiza específicamente el fundamento constitucional y legal de el CAQ, reanudando su desarrollo para comprender mejor el significado de las normas de desarrollo adoptadas en el PNE, especialmente una que puede ser considerada una gran victoria para los defensores de la escuela pública en Plano, el reconocimiento evidente de el deber de el gobierno federal con la garantía de financiación progresiva de el CAQ en todo el país. En la última parte de la obra, estudiamos específicamente las estrategias del PNE sobre el CAQ, interpretándolas como la regulación de la obligación del estado se expresa en el principio de la adopción de medidas hasta el máximo de los recursos disponibles y poco a poco para el pleno ejercicio de los derechos educativos.

Palabras clave: Derecho a la Educación; Financiación de la educación; Estándar de calidad mínimo; Plan Nacional de Educación; Política educativa.

¹Doutor em Direito do Estado (USP) e mestre em Educação (UFC). Professor Adjunto da Universidade Federal do ABC (UFABC). E-mail: salomao.ximenes@ufabc.edu.br

Introdução

Ainda que tenha recebido menos atenção que outras questões relacionadas ao financiamento da educação básica, o detalhado reconhecimento do Custo Aluno Qualidade (CAQ) no novo Plano Nacional de Educação (PNE) deve ser destacado como um dos principais avanços jurídico-institucionais da nova legislação. O CAQ, conforme o regime de implementação determinado em um conjunto de estratégias da meta 20 do Plano, estabelece um compromisso entre a elevação progressiva dos investimentos públicos em educação pública – até o patamar equivalente a 10% do PIB – e aos deveres de superação das desigualdades de base e de garantia de padrão de qualidade do ensino em termos de insumos e de financiamento.

Fruto de uma persistente iniciativa da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, iniciada ainda nos primeiros anos da década passada (CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO, 2011), o CAQ é um exemplo de como a sociedade civil organizada, tecnicamente fortalecida e politicamente comprometida com a educação pública democrática, pode influenciar a disputa em torno das políticas públicas e do conteúdo do direito. Isso, principalmente, quando estão assegurados espaços de vocalização legítima de suas demandas, como é o caso das conferências e fóruns de educação.

Nesse artigo, analisamos brevemente a reconfiguração normativa do financiamento educacional, articulando as sucessivas reformas constitucionais e legais aos novos regimes juridificados no PNE. Em seguida, analisamos especificamente o fundamento constitucional e legal do CAQ, retomando seu desenvolvimento para melhor compreender o sentido do regime de implementação aprovado no PNE, com destaque para aquela que pode ser considerada a principal vitória dos defensores da escola pública no Plano, o reconhecimento expresso do dever da União federal com a garantia progressiva do CAQ em todo o País. Na última parte do trabalho, analisamos especificamente as estratégias do PNE sobre o CAQ, interpretando-as enquanto regulamentação do dever estatal que se expressa no princípio da adoção de medidas com o máximo de recursos disponíveis e progressivamente até o pleno exercício dos direitos educacionais.

A meta 20 do PNE como fonte de regulamentação de novos regimes para o financiamento da educação básica

A aprovação do novo PNE, publicado através da Lei nº 13.005/2014 após mais de três anos e meio de tramitação no Congresso Nacional, coloca em novo patamar o regime jurídico de financiamento do direito à educação no Brasil. Isso se dá com a especificação, no planejamento educacional, de dois dispositivos que foram instituídos nas sucessivas reformas constitucionais do direito à educação, iniciadas com a Emenda nº 14/1996, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e que culminaram na Emenda nº 59/2009. Aquela, ao criar o Fundef e ao alterar substancialmente o arranjo federativo na oferta e financiamento da educação básica, deu sustentação constitucional para que se passe a exigir um financiamento capaz de assegurar ao menos o padrão mínimo de qualidade do ensino; já a mais recente reforma, de 2009, constitucionaliza uma histórica demanda do campo educacional progressista ao juridificar² a “meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto [PIB]” (CF/88, art. 214, inciso VI).

A definição da meta de financiamento relativa ao PIB, que segundo as diretrizes do PNE deve ser capaz de assegurar “atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade” (Lei nº

13.005/2014, art. 2º, VIII), veio a ocupar boa parte do debate público em torno do Plano, tanto durante sua tramitação como ao final do processo, no balanço do que foi aprovado. Tomando em conta a proposta original do Executivo (PL nº 8.035/2010), que estabelecia como meta alcançar ao final da década 7% do PIB em investimento público em educação, é inegável o avanço que se obteve no Legislativo ao se aprovar, ao final, a meta de ampliação de investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do PIB do País no 5º ano de vigência da Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final do decênio, em 2014 (Lei nº 13.005/2014, Meta 20).

A redação final da Meta 20 tem potencial de elevar significativamente os gastos públicos em educação pública, ainda que mitigados pela exceção inscrita no §4º do art. 5º da Lei, que autoriza a inclusão no cálculo dos gastos “públicos” os incentivos e isenções à iniciativa privada educacional, as bolsas de estudos e os subsídios ao acesso a essas instituições e também os repasses diretos às creches, pré-escolas e à educação especial privada conveniada com o Estado. Esta excessiva e criticável abertura, no entanto, não deve ser tratada como uma derrota capaz de ofuscar a relevância da Meta 20 em si. Basta lembrar que a proposta original do Executivo, na realidade, silenciava quanto à possibilidade de se contabilizar, para efeito de cumprimento da meta, os repasses e subsídios ao setor privado, o que na prática significaria uma autorização tácita já que prevaleceria a regra do art. 213 da Constituição³.

Com menor destaque midiático e maior resistência do Executivo e de seus aliados no Congresso, entretanto, o novo PNE também estabeleceu *um detalhado regime de implementação do Custo Aluno Qualidade – CAQ*. Regulamentou assim, em nada menos que 4 (quatro) das 12 (doze) estratégias da meta 20, os dispositivos constitucionais e legais sobre o padrão de qualidade em termos de financiamento à educação básica pública. Para este nível de ensino, a regulamentação do CAQ inscrita no novo PNE determina o critério qualitativo a ser necessariamente perseguido na elevação dos dispêndios em relação ao PIB, ao mesmo tempo em que evidencia ser esse critério compatível com o regime de financiamento implantado através do Fundef e aprimorado com o Fundeb.

Não são poucas as dúvidas sobre essas questões, em sentido mais amplo, sobre a articulação entre as estratégias específicas do PNE e o regime constitucional de financiamento, estruturado originalmente na garantia de destinação obrigatória ou de vinculação de receitas tributárias para a educação (CF/88, art. 212, caput, §§1º, 4º - 6º), regime recentemente complementado com a aprovação da Lei nº 12.858/2013. Esta, incorporada à estratégia 20.3 do PNE, destina à manutenção e desenvolvimento do ensino, em acréscimo aos recursos vinculados nos termos do art. 212 da Constituição, parcela de 75% das receitas de royalties e participações especiais dos novos contratos de exploração de petróleo e 50% da receita do Fundo Social do Pré-Sal.

Está assim colocado um amplo desafio teórico e prático: atualizar a análise, as normas jurídicas e o monitoramento a partir da amplificação do regime jurídico-constitucional de financiamento. Este, na verdade, passa a se estruturar em uma tríade de regimes complementares: as destinações obrigatórias ou vinculações, que contemplam tanto a destinação de impostos como as vinculações de receitas (salário-educação e royalties e participações especiais do petróleo); o regime de metas de aplicação em educação pública em relação ao PIB e o CAQ. Ressalte-se que foi a insuficiência global dos recursos originalmente vinculados, tomada como uma premissa objetiva nos debates sobre o novo PNE, que levou ao reconhecimento constitucional e legal desses novos institutos de financiamento educacional.

3 O INEP aponta dois indicadores úteis para o cálculo do cumprimento da meta 20 do PNE, o Investimento Público Direto em Educação em Relação ao PIB e o Investimento Público Total em Educação em Relação ao PIB. Enquanto o primeiro se identifica à ideia de calcular o “investimento público em educação pública”, o segundo indicador visa apontar o “investimento público em educação”, já que contempla nos cálculos os recursos para bolsa de estudo, financiamento estudantil e a modalidade de aplicação: Transferências Correntes e de Capital ao Setor Privado. A diferença entre ambos é significativa, já que, tomando em conta as informações mais atualizadas oficialmente disponibilizadas, em 2011 o Investimento Público Direto em Educação equivalia a 5,3% do PIB, enquanto o Investimento Público Total em Educação correspondia a 6,1% do PIB no mesmo ano. Caso se tome este último como referência para o cumprimento da meta 20, bastaria um incremento de 0,9% do PIB (em 8 anos) para que a meta estabelecida para 2019 venha a ser realizada. Informações disponíveis em: <http://portal.inep.gov.br/indicadores-financeiros-educacionais>, acesso em 3 de agosto de 2014.

² Por juridificação deve ser entendido o fenômeno de aumento do direito escrito que caracteriza a contemporaneidade, ou “a ampliação dos temas juridificáveis nos quadros da posituação do direito” (NEVES, 2011, p.165). Pode ser percebida na extensão do direito, com a regulação jurídica de novos aspectos da vida social; na condensação do direito, com o aprofundamento e detalhamento de temas já normatizados juridicamente; e na globalização do direito, com a ampliação das fontes de produção jurídica para esperas supranacionais. Para um aprofundamento dessa questão em relação ao direito à educação, ver: XIMENES, 2014, pp. 47 e seguintes.

Nos próximos tópicos vamos analisar especificamente o fundamento constitucional e legal do CAQ, retomando seu desenvolvimento até o regime de implementação aprovado no PNE e apontando sua relação de superação ou complementaridade com as vinculações constitucionais típicas. Queremos deixar evidenciado com isso que, longe de representar uma absoluta inovação nesse tema, o novo PNE vem dar um passo importante no sentido de realizar um aspecto central do direito à educação, há tempos defendido pelo conjunto de organizações que se reúnem na Campanha Nacional pelo Direito à Educação e que veio a ser referendado na centralidade que a Conferência Nacional de Educação – CONAE 2010 conferiu ao CAQ enquanto instrumento básico de realização do Sistema Nacional de Educação.

O PNE significa, assim, um importante impulso à superação da resistente omissão da União federal na definição e na implementação prática do CAQ. Omissão que, em sua essência, persistiu inalterada nos governos do PSDB e do PT, ainda que com efeitos insuficientemente mitigados após a aprovação do Fundeb. Levando em conta tal histórico de violações ao direito à educação, não há garantias de que as estratégias do PNE sobre o tema venham a ser adequadamente cumpridas ou de que, no limite, não venham a ser interpretadas contrariando a própria concepção e propósito do CAQ.

O direito como parâmetro normativo para o financiamento da qualidade educativa: o fundamento constitucional e legal do CAQ

A Emenda Constitucional nº 14, de 1996, promoveu alterações significativas na definição das responsabilidades dos entes federados em matéria de direito à educação, resolvendo assim uma recorrente situação de indefinição quanto às atribuições materiais de Municípios, Estados, DF e União em relação à oferta e ao financiamento da educação básica. Com a nova redação do artigo 211 da Constituição, que antecedeu a própria LDB, essa questão foi parcialmente resolvida. A partir de então, caberia expressamente aos Municípios cuidar prioritariamente do ensino fundamental e da educação infantil, enquanto aos Estados passou a ser atribuída, prioritariamente, a garantia concorrente do ensino fundamental e do ensino médio (CF/88, §§ 2º e 3º, respectivamente). A União federal, por sua vez, ganhou papel de destaque na garantia da educação básica, complementarmente às suas atribuições ordinárias⁴. Vejamos:

Art. 211. §1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, *função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino* mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (grifo nosso).

Ou seja, enquanto os demais entes federados devem oferecer diretamente a educação básica, fazendo uso para isso das receitas vinculadas e de outras fontes próprias, à União cabe operar a redistribuição de recursos e suplementá-los, quando necessário, com o objetivo constitucional de garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino.

Extraem-se desse dispositivo, portanto, três funções atribuídas à União em relação ao financiamento da educação básica, complementares às funções meramente normativas, como sintetiza Paulo de Sena Martins (2010):

Função Própria – função indicada pela constituição como a de atuação prioritária, e que deve, portanto, ser sustentada com as fontes orçamentárias típicas ou próprias – no caso da educação, as referentes à manutenção e desenvolvimento do ensino. [...] *Função Supletiva* – advém da obrigação da instância federativa com maior capacidade de recursos financeiros e técnicos de auxiliar a de menor capacidade. *Função Redistributiva* – corresponde à função de participar da redistribuição de recursos, com objetivo de

4 Não desconhecemos o debate sobre o significado da redação original do art. 60 do ADCT, que estipulava o dever de aplicação, até 1998, de pelo menos 50% dos recursos a que se refere o art. 212 da Constituição para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental. Para muitos autores - por todos, referimo-nos a Melchior (1997) e Davies (1998) - a EC nº 14/1996, cuja vigência se iniciou justamente em 1998, tinha como principal propósito livrar a União do confesso descumprimento desse dispositivo. Sem desconsiderar o acerto dessa posição, entendo que referida EC significou um aperfeiçoamento institucional e que o principal problema prático se deu pelo descumprimento da legislação que a regulamentou.

equalização e se insere no âmbito da cooperação federativa. É o que ocorreu no caso do FUNDEF e ocorre com a adoção do FUNDEB, em que há inclusive fluxo horizontal de recursos entre municípios de um mesmo estado. As funções supletiva e redistributiva constituem corolário do modelo de federalismo cooperativo adotado no Brasil (MARTINS, 2010, p. 506, grifo nosso).

No exercício da *função redistributiva*, deve a União regulamentar e operacionalizar mecanismos institucionais capazes de redistribuir recursos entre o conjunto dos entes federados, como meio de redução das disparidades, este, aliás, um dos objetivos fundamentais da República Federativa (CF/88, art. 3º, III). Já no exercício da *função supletiva*, deve a União, em acréscimo à redistribuição e com recursos próprios, complementar as fontes de receitas de Estados, DF e Municípios de forma a que todos possam alcançar os objetivos de equalização e garantia de padrão básico de qualidade. A função supletiva é, portanto, segundo o regime constitucional, complementar à função redistributiva, uma vez que a mera redistribuição dos recursos já disponibilizados nos entes subnacionais não é suficiente para assegurar, em todos eles, sequer o padrão *mínimo* de qualidade aceitável em termos de financiamento.

Além de delimitar tais competências e funções no texto constitucional, a Emenda nº 14/1996, como se sabe, criou o Fundef com objetivos expressos de, ainda que parcialmente, por em marcha o novo regime de corresponsabilidade federativa no financiamento do ensino fundamental e de estabelecer um programa de implementação progressiva do padrão mínimo de qualidade do ensino no financiamento educacional, base inicial de juridificação do CAQ – especificamente do CAQ inicial (CAQi), como veremos – na normativa nacional⁵.

Esses propósitos normativos ficam evidentes na estruturação jurídico-constitucional do Fundef, quando este estabelece, além de um esquema de realização imediata que passaria a vigorar em 1998, um regime de ajuste progressivo dos valores direcionados ao Fundo. O objetivo seria justamente garantir um valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino, definido nacionalmente⁶:

ADCT. Art. 60. §3º A União complementarará os recursos dos Fundos a que se refere o §1º, sempre que, em cada Estado e no Distrito Federal, seu valor por aluno *não alcançar o mínimo definido nacionalmente*.

§4º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios ajustarão progressivamente, em um prazo de cinco anos, suas contribuições ao Fundo, de forma a *garantir um valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino, definido nacionalmente* (grifo nosso).

Ou seja, além da obrigação imediata de implementar o Fundef, segundo o arranjo estipulado na própria Constituição e na Lei nº 9.424/1996, os dispositivos transitórios acima transcritos estabeleceram uma inovadora obrigação de adequação da política de cálculo do valor mínimo por aluno. Vincularam a função supletiva da União à delimitação de um padrão mínimo de qualidade nacional em termos de financiamento, o que daria consequência prática à também inovadora alteração do §1º do art. 211 do texto permanente da Constituição. No entanto, passaram-se os cinco anos estipulados sem que fosse definido e implementado tal padrão, por omissão inconstitucional da União federal nos mandatos de Fernando Henrique e de Lula⁷.

Com o advento do Fundeb através da Emenda nº 53/2006, manteve-se basicamente o mesmo regime de repartição de encargos na estruturação do fundo, com as diferenças de que foram elevados os percentuais subvinculados à educação básica nos Estados, Municípios e DF e, principalmente, que a Constituição passou a exigir da União federal uma complementação obrigatória de *no mínimo* 10% (dez por cento) do total dos recursos

5 Para um aprofundamento sobre as origens do CAQ na literatura brasileira sobre política e financiamento da educação, sobre o impacto dos estudos patrocinados pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação e sobre a incorporação dessas propostas durante a tramitação da PEC nº 233/1995, promulgada como Emenda Constitucional nº 14/1996, consultar: MARTINS, 2011, pp. 130 – 152.

6 Para uma compreensão didática do funcionamento do Fundef e do Fundeb, recomendamos as obras de Nicholas Davies (1999; 2008).

7 Essa questão, juntamente com o descumprimento do critério objetivo de cálculo estipulado na Lei do Fundef, é objeto da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 71, proposta pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação, em 2004. Até o fechamento deste trabalho, a ação não havia entrado em pauta para julgamento.

nacionalmente aportados pelos demais entes federados ao novo Fundo, limitando-se ainda em 30% dessa complementação os valores que podem ser contabilizados para comprovação de cumprimento da vinculação mínima de impostos no âmbito da União (CF/88, ADCT, art. 60, VII, *d*, e VIII). Reforçou-se, assim, a participação de recursos diretos do tesouro nacional em relação à função redistributiva que caracteriza o Fundeb. Ao mesmo tempo, reconheceu-se também que os recursos ordinariamente aportados ao novo Fundo continuariam sendo insuficientes para o integral cumprimento do disposto no §1º do art. 211 da Constituição.

Por essa razão, no Fundeb também foi mantida a previsão de substituição progressiva do regime de redistribuição e de complementação, agora em benefício de toda a educação básica pública, de forma a que o Fundo viesse a assegurar um padrão mínimo de qualidade definido nacionalmente. Vejamos:

ADCT. Art. 60. [...] V - a União complementar os recursos dos Fundos a que se refere o inciso II do caput deste artigo sempre que, no Distrito Federal e em cada Estado, o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente, fixado em observância ao disposto no inciso VII do caput deste artigo, [...];

VII - a complementação da União de que trata o inciso V do caput deste artigo será de, no mínimo: [...]

d) 10% (dez por cento) do total dos recursos a que se refere o inciso II do caput deste artigo, a partir do quarto ano de vigência dos Fundos; [...]

§1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão *assegurar, no financiamento da educação básica, a melhoria da qualidade de ensino, de forma a garantir padrão mínimo definido nacionalmente* (grifo nosso).

Ainda que a redação do dispositivo no Fundeb seja menos enfática que aquela estipulada na EC nº 14, que inclusive fixava prazo para adequação do valor por aluno ao padrão mínimo de qualidade; tanto no arranjo inicial do Fundef como do Fundeb é reconhecida a necessidade de transitar de um regime “[...] de ‘recursos disponíveis por aluno’, segundo o qual os recursos gastos com cada aluno eram definidos, basicamente, pela razão entre os recursos mínimos vinculados para o ensino e o total de alunos matriculados” (PINTO, 2006, p.73), para um regime estruturado a partir do “custo aluno padrão mínimo de qualidade” (PINTO, 2006, p. 75). Ou ainda, seguindo a clássica tipologia de Melchior (1997) sobre os diferentes tipos de custo mínimo nacional que podem servir de base às políticas educacionais, trata-se de substituir o gasto-aluno pelo custo-aluno-qualidade⁸.

A limitação à disponibilidade de recursos no âmbito de cada ente, com um aporte relativamente baixo da União federal ao Fundo – apesar do inegável progresso obtido no Fundeb em comparação ao Fundef⁹ –, tanto perpetua uma situação de injustificável desigualdade nas condições de acesso à educação básica como mantém muitos estudantes em patamares de oferta abaixo do padrão mínimo aceitável.

O CAQi como regulamentação do padrão mínimo de qualidade imediatamente exigível: entre o direito e as razões político-econômicas de sua não realização

Segundo a repartição de competências inscrita na Constituição e nos dispositivos transitórios sobre o Fundeb, ainda que a todos os entes federados caiba contribuir financeiramente para assegurar o alcance do padrão mínimo de qualidade do ensino nacionalmente definido, é incontestável que à União compete exercer, além da função redistributiva que é a base de funcionamento do Fundo, sua função supletiva específica sempre que o valor por aluno não venha a alcançar o mínimo definido nacionalmente. À União federal caberia assim, especificamente, complementar recursos de forma a possibilitar o exercício desse padrão mínimo em todos os entes federados, corrigindo assim as graves disparidades de oportunidades educacionais.

⁸ O autor identificava ainda o “custo-benefício”, orientado por uma visão economicista, segundo a taxa de retorno (MELCHIOR, 1997, p. 29 e ss.).

⁹ “Em 2006 o valor mínimo representou 56,3% do valor médio praticado pelos fundos estaduais, já com a implantação do Fundeb se chega em 2012 com o valor mínimo significando 85% do valor médio. Da mesma forma é possível comprovar uma significativa redução da distância entre valores máximos e mínimos, já que no último ano do Fundef esta diferença estava em 4,32 vezes e a projeção para 2012 é de 2,60 vezes” (ARAÚJO, 2014, p. 136).

Uma vez que a Constituição determina que o padrão mínimo seja “definido nacionalmente”, também compete à União realizar o dever normativo quanto à definição de tal padrão e, como consequência, dos valores financeiros a ele correspondentes. A atribuição de fixá-los, segundo o regulamento do Fundeb, é do Poder Executivo, segundo a Lei nº 11.494, de 2007 (artigos 4º e 15, IV). Por isso, esta Lei atribui especificamente ao Ministério da Educação (MEC) “a realização de estudos técnicos com vistas na definição do valor referencial anual por aluno que assegure padrão mínimo de qualidade do ensino” a ser suplementado no âmbito do Fundeb. Como o Fundeb, a princípio, valerá até o final de 2020 (Lei nº 11.494/2007, art. 48), entendíamos que no máximo até seu último ano de vigência já se deveria ter definido e implementado integralmente tal padrão de financiamento. Como veremos, o novo PNE acelera relativamente esse processo. Relativamente, digo, porque não podemos esquecer que a Emenda nº 14/1996, revogada pela Emenda nº 53/2006, estabelecia o já longínquo ano de 2001 como prazo para a implementação do financiamento com base no padrão mínimo de qualidade, ainda que restrito ao ensino fundamental naquela norma.

Ressalte-se que dentro da estrutura do governo federal a omissão deve ser atribuída ao MEC, já que a atribuição de definição do CAQi começou a ser cumprida com a aprovação do Parecer nº 8, de 2010, da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, que “estabelece normas para aplicação do inciso IX do artigo 4º da Lei nº 9.394/96 (LDB), que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a Educação Básica pública” (BRASIL, 2010). Após quase quatro anos aguardando homologação pelo Ministro da Educação, a proposta de resolução que acompanha esse parecer foi devolvida ao CNE para reapreciação.

O Parecer do CNE, fruto de uma cooperação técnica entre este órgão e a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, busca definir os insumos indispensáveis à qualidade do processo educativo seguindo a delimitação da LDB quanto ao conteúdo normativo do art. 211, §1º, da Constituição. Incorpora, para isso, a noção de Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi), “[...] como referência para a construção de matriz de Padrões Mínimos de Qualidade para a Educação Básica pública no Brasil, que deve ser observada e considerada pelos agentes públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” (BRASIL, 2010).

A qualidade, no CAQi, tem portanto como base a definição dos insumos mínimos que constituiriam direito de todos os estudantes do País, o que o diferencia das vertentes de juridificação da qualidade educativa excessivamente focadas nos resultados educacionais, como é o caso do presente debate legislativo sobre a instituição de uma Lei de Responsabilidade Educacional, também incorporada às estratégias do PNE (20.11). A partir das listas de insumos indispensáveis, específicos para cada etapa e modalidade da educação básica e adaptáveis aos diferentes contextos, o CNE calcula o custo mínimo nacional a ser assegurado em todos os entes federados. O CNE, no já referido Parecer, estipula os valores anuais do CAQi em percentuais do PIB per capita, relativos a cada etapa e modalidade contemplada - Projeto de Resolução no Parecer CNE/CEB nº8/2010, art. 16 (BRASIL, 2010).

A definição do CAQi, como alerta José Marcelino Pinto (2013), adota o princípio de tomar como base os critérios universais que são esperados para o bom funcionamento das escolas e dos sistemas de ensino – por exemplo, formação e valorização do magistério, espaços e equipamentos básicos, número adequado de estudantes por turma e por escola, carga-horária mínima, tempo dedicado ao planejamento e à interação com a comunidade, etc.; ou seja, aqueles insumos que, uma vez assegurados, fortalecem a possibilidade de efetiva autonomia, de gestão democrática e exercício livre e com qualidade do direito à educação em todos os contextos.

Não se trata, portanto, de resumir o debate sobre qualidade educacional a um critério de custo, nem de advogar a uniformização nacional de um único padrão a ser seguido por todos os sistemas de ensino, mas de reconhecer que há insumos essenciais – como estabelece a LDB (art. 4º, IX) -, que devem servir de parâmetro para a oferta educacional de qualidade com igualdade de base em todo o País, sem a qual se torna impossível o desenvolvimento de processos relevantes de ensino-aprendizagem em um sistema educacional de massas. Como a proposta de normatização do CAQi estabelece esses insumos como *parâmetros mínimos nacionais*

para o cálculo do custo-aluno, entendemos, inclusive, que seria plenamente possível aos sistemas de ensino e aos próprios órgãos nacionais estabelecerem requisitos para a adaptabilidade, respeitando assim o direito a arranjos escolares diversos, como no caso da educação indígena e das populações tradicionais, por exemplo.

Uma vez definido, homologado e regulamentado o CAQi, este deveria ser adotado para o cálculo da complementação financeira da União ao Fundeb (XIMENES, 2013). Com isso, seria suprimida a omissão inconstitucional e se asseguraria a necessária vinculação normativa entre qualidade e igualdade de base nas condições de acesso à escola, ainda que, inicialmente, em patamares mínimos.

Nota Técnica formulada pela Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação – Fineduca (FINEDUCA, 2013), produzida já na fase final de tramitação do PNE, também tomou como premissa o dever da União de complementar o Fundeb com base no CAQi e, a partir dessa posição normativa, estimou os valores de complementação federal que deveriam ser aportados aos fundos estaduais com o objetivo de cumprir o disposto na Constituição (art. 211, §1º; c/c ADCT, art. 60, VII, §1º). No trabalho, tomou-se o CAQi calculado e atualizado na forma do Parecer CNE/CEB nº 8/2010.

O estudo, que toma como referência o exercício de 2012, aponta que seria necessária “(...) a transferência global de mais de R\$ 46 bilhões de reais da União para os Estados e Municípios, um valor que é quase o quádruplo da previsão da complementação da União naquele ano” (FINEDUCA, 2013, p. 5). Isso significaria elevar de 0,21% para 1,05% do PIB a participação da União no financiamento à educação básica pelo Fundeb, ou seja, começaria a ganhar relevância a função supletiva que lhe é atribuída como dever constitucional. Luiz Araújo (2013), no mesmo sentido, tomando em conta dados de 2011, estimou que para realizar o CAQi na forma da estratégia 20.10 do PNE, analisada adiante, a participação da União no Fundeb deveria chegar a 41,1% do total depositado nos fundos estaduais, contra 9,1% naquele ano.

Isso significaria também transformar o Fundeb, se não em um fundo único, em um mecanismo de financiamento efetivamente nacional, já que todos os estados passariam a receber alguma complementação federal para alcançar o CAQi (em 2012, somente nove estados foram contemplados), ainda que os estados do Norte e Nordeste continuassem a receber a maior fatia dos recursos da União.

Nos estados mais ricos, a complementação da União se deveria, sobretudo, à notória subestimação dos fatores de ponderação da educação infantil, principalmente creches, e da educação no campo, quando comparamos os valores repassados via Fundeb atual e aqueles que seriam devidos com a implementação do CAQi; fatores que “(...) os dados do CAQi mostram com clareza há anos” (FINEDUCA, 2013, p. 6) e que, como consequência, vêm desestimulando os governos locais a expandir a oferta nessas respectivas etapa e modalidade. Por outro lado, a Fineduca (2013) demonstra que os valores do CAQi relativos ao ensino fundamental e ao ensino médio urbanos em muito se aproximam daqueles praticados pelo fundo estadual com maior disponibilidade de recursos – São Paulo. Significaria, em linhas gerais e em relação a essas etapas, basicamente tornar nacionais os valores já praticados na própria política pública de fundos, no caso, no Fundeb paulista.

A realização do CAQi sob essa perspectiva, em nível nacional, é assim uma exigência decorrente do conteúdo ampliado do princípio da igualdade de condições para o acesso e permanência na escola básica (CF/88, art. 206, I), especificamente da dimensão relacionada à igualdade de acesso a bens e recursos escolares - igualdade de base ou de tratamento. A manutenção de grandes disparidades na política de financiamento das condições de acesso à escola é uma violação à educação sob o enfoque de direitos humanos, especificamente frente à Convenção relativa à Luta contra a Discriminação na Esfera do Ensino, de 1960 (XIMENES, 2014, pp. 170 e ss.). Só a absurda tolerância à desigualdade, uma marca que influencia e configura as políticas públicas no País, pode explicar a enorme resistência à ideia intuitiva e simples de que todos os estudantes deveriam dispor dos mesmos recursos básicos necessários à sua escolarização, independentemente de sua naturalidade ou local de residência.

Do princípio constitucional da garantia de padrão de qualidade do ensino ao regime de progressiva implementação do CAQ reconhecido no novo PNE

Como modelo de proteção jurídica progressiva da qualidade em termos de condições básicas e insumos, o regime do CAQ (inicialmente, do CAQi) deve observar ainda outros dois aspectos. Primeiro, enquanto padrão mínimo nacional, requisito para o exercício elementar do direito à educação básica, a implementação do CAQi não deve afetar aqueles entes federados que eventualmente tenham a capacidade de alcançar, com recursos próprios, um padrão superior de oferta educacional. Nesses casos, os padrões superiores ao mínimo definido nacionalmente seriam estabelecidos nos respectivos sistemas de ensino, levando em conta o parâmetro nacional de insumos e custos.

É nesse sentido que deve ser interpretada a autonomia federativa dos sistemas de ensino para estabelecer padrões próprios, conforme disposto no art. 25 da LDB, nunca na perspectiva de justificar iniquidades e violação a direitos no acesso ao ensino. Estabelecidos os padrões mínimos nacionais pela União, no âmbito de sua competência concorrente para legislar sobre educação e ensino, cabe aos Estados suplementar tal legislação (CF/88, art. 24, IX; art. 211, §1º). A partir dessa perspectiva, inclusive, caberia também aos sistemas estaduais e municipais definir seus próprios padrões básicos de qualidade, tanto na ausência de regulamento geral por parte da União como nas situações em que os recursos disponíveis permitam avançar do CAQi para um CAQ local, mais próximo do que deve vir a ser o CAQ nacional¹⁰.

Assim como os entes federados com maiores disponibilidades orçamentárias poderiam estabelecer normativamente padrões de insumos e de financiamento superiores ao “mínimo nacional”, este também deve ser progressivamente ajustado nacionalmente até alcançar o Custo Aluno-Qualidade (CAQ).

É esse o segundo aspecto do modelo de juridificação da qualidade em termos de insumos e custos, que está relacionado ao *princípio da adoção de medidas com o máximo de recursos disponíveis e progressivamente até o pleno exercício dos direitos*, firmado no art. 2º, parágrafo 1, do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, norma jurídica internacional integrada ao regime constitucional por força do §2º do art. 5º da Constituição.

Ou seja, com base no referencial jurídico de direitos humanos o princípio constitucional da garantia de padrão de qualidade do ensino desdobra-se em duas obrigações jurídicas essenciais em termos de insumos e financiamento. A primeira, imediatamente exigível, diz respeito a assegurar os padrões mínimos de qualidade do ensino, meio de eliminação das desigualdades de base na oferta educacional pública. Essa obrigação foi traduzida no CAQi, conforme estabelecido pelo CNE. A segunda obrigação jurídica, a ser permanentemente perseguida até a realização plena do direito à educação em seu sentido ampliado, foi traduzida no conceito de CAQ, ou seja, na perspectiva de se assegurar insumos e financiamento suficientes para o pleno exercício dos processos educacionais e para o alcance dos resultados socialmente relevantes.

Se ainda patinamos para realizar o CAQi, maior ainda é o caminho entre este e o CAQ. Esse mecanismo de progresso educativo, entretanto, foi reconhecido e regulamentado de forma inédita em nada menos que quatro estratégias do novo PNE, vejamos:

20.6) *no prazo de 2 (dois) anos da vigência deste PNE, será implantado o Custo Aluno-Qualidade inicial - CAQi, referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e será progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno Qualidade - CAQ;*

20.7) *implementar o Custo Aluno Qualidade - CAQ como parâmetro para o financiamento da educação de todas as etapas e modalidades da educação básica, a partir do cálculo e do acompanhamento regular dos indicadores de gastos educacionais com investimentos em qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública, em aquisição,*

¹⁰ Especificamente sobre a definição do CAQi municipal ou estadual, já tratou brevemente a Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2011), em proposição redigida por Denise Carreira. Este é um aspecto que demandará aprofundamento em outros trabalhos.

manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e em aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte escolar;

20.8) o CAQ será definido no prazo de 3 (três) anos e será continuamente ajustado, com base em metodologia formulada pelo Ministério da Educação - MEC, e acompanhado pelo Fórum Nacional de Educação - FNE, pelo Conselho Nacional de Educação - CNE e pelas Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e de Educação, Cultura e Esportes do Senado Federal;

20.10) caberá à União, na forma da lei, a complementação de recursos financeiros a todos os Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não conseguirem atingir o valor do CAQi e, posteriormente, do CAQ; (grifo nosso).

Como já adiantamos, esse Plano estabelece regimes complementares para o financiamento à educação, dentre eles o regime de implementação progressiva do CAQ, cujo detalhamento é notório nas estratégias acima transcritas. Esse regime, ainda que estruturalmente vinculado às metas de elevação progressiva dos investimentos em educação em relação ao PIB, é funcionalmente autônomo em relação a tais metas. Por exemplo, é bastante razoável supor que a efetiva implementação do CAQi a partir de 2016, associada à elevação da disponibilidade de vagas e da jornada escolar na educação básica, dentre outras medidas previstas no PNE; venham a exigir investimentos acima do patamar de 7% do PIB a ser alcançado até 2019¹¹.

Segundo o regime de proteção ao direito humano à educação de qualidade, portanto, o CAQi é expressão do padrão mínimo aceitável, abaixo do qual há flagrante violação ao preceito constitucional. Enquanto isso, o CAQ é a materialização de uma etapa posterior, mais próxima à realização plena do princípio do padrão de qualidade nas dimensões relativas aos insumos e ao financiamento. Estas são em si componentes do direito à educação, além de condições para o exercício das demais dimensões juridicamente protegidas: características dos alunos, ambiente escolar, conteúdos, processos educacionais relevantes e resultados (XIMENES, 2014).

O longo caminho do CAQi ao CAQ nos faz retomar a questão da vinculação necessária entre realização progressiva do direito à qualidade e planejamento educacional. Coube ao Plano Nacional de Educação apontar o prazo e o meio de implementação do CAQi, fundamentalmente, a complementação da União através do Fundeb (Estratégia 20.10), política de financiamento plenamente compatível com o regime estabelecido no PNE. Até 2016, portanto, o CAQi deverá ser implantado pela União através da política do Fundeb, cuja vigência vai até 2020. O CAQ, por sua vez, deverá ser definido até 2017 e, a partir dessa data, continuamente ajustado e progressivamente implementado até sua plena realização. Como o PNE não estabeleceu prazo para esta implementação integral, conclui-se que deve ser efetivado até o ano letivo de 2023, último exercício fiscal inteiramente abrangido pela Lei nº 13.005/2014.

Desde a redação original de 1988, um objetivo constitucional expresso do PNE, como vimos, é a melhoria da qualidade do ensino (CF/88, art. 214, III). O estabelecimento de mecanismos concretos, inclusive financeiros, para a progressiva melhoria da qualidade, é, assim, uma determinação que deve ser tomada como aspecto central do PNE, juntamente com a articulação do sistema nacional de educação.

Não poderia ser diferente, uma vez que a Constituição, ao reconhecer tacitamente que sequer o padrão mínimo estaria assegurado em todo o País, impõe esse passo determinante no seu programa de realização do direito à educação, a ser realizado conforme o PNE. Por fim, essa articulação entre PNE, financiamento educacional e garantia de padrão de qualidade ficou ainda mais evidente com a Emenda Constitucional nº 59, de 2009, que deu a seguinte nova redação ao §3º do art. 212: “A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere à universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação”.

O CAQ, ao estabelecer critérios objetivos e públicos para a redistribuição e suplementação de recursos, ancorados no conteúdo do direito à educação e voltados à superação das desigualdades educacionais de

base, é ainda o meio mais transparente e eficaz de assegurar que a elevação dos recursos a serem aplicados em educação venha a garantir, sem depender de contingências ou preferências governamentais, permanentemente, aspectos centrais desse direito. Dentre esses aspectos, estão a garantia de condições de ensino e aprendizagem, a gestão democrática e a autonomia relativa das escolas, a valorização dos trabalhadores da educação e, principalmente, a desnaturalização da escola pública como uma escola pobre para pobres, que nessa condição não deveria almejar o máximo de igualdade e qualidade na realização do direito à educação.

Referências

ARAUJO, L. *Limites e possibilidades da redução das desigualdades territoriais por meio do financiamento da educação básica*. Tese [Doutorado em Educação] - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013, 416 p.

BRASIL. *Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CEB nº 8, de 2010. Brasília: MEC/CNE, 2010. Disponível em: file:///D:/Perfil_Salomao/Downloads/pceb008_10%20(1).pdf, acesso em 15 de agosto de 2014.*

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. *Educação pública de qualidade: quanto custa esse direito?* 2ª ed. São Paulo, 2011, disponível em: http://arquivo.campanhaeducacao.org.br/publicacoes/CAQieducativo_2Edicao.pdf, acesso em 12 de agosto de 2014.

_____. *Por que 7% do PIB para a Educação é pouco?* Cálculo dos investimentos adicionais necessários para o novo PNE garantir um padrão mínimo de qualidade. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2011. Disponível em: http://arquivo.campanhaeducacao.org.br/noticias/NotaTecnica_10PIB_Campanha_17ago2011.pdf, acesso em 15 de agosto de 2014.

DAVIES, N. O Fundef e o orçamento da educação: desvendando a caixa preta. Campinas, SP: Autores Associados, 1999.

_____. *Fundeb – A redenção da educação básica?* Campinas, SP: Autores Associados, 2008.

FINEDUCA. *Por que a União deve complementar o CAQi no PNE? Nota Técnica nº 01/2013*. São Paulo: Fineduca, 2013, disponível em: http://www.redefinanciamento.ufpr.br/nota1_13.pdf, acesso em 12 de agosto de 2014.

MARTINS, P. *Fundeb, federalismo e regime de colaboração*. Campinas, SP: Autores Associados, 2011.

_____. O financiamento da educação básica como política pública. *RBPAE*, Recife – PE, vol. 26, n. 3, p. 497-514, 2010.

MELCHIOR, J. C. A. *Mudanças no financiamento da educação no Brasil*. Campinas, SP: Autores Associados, 1997.

NEVES, M. *A constitucionalização simbólica*. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

PINTO, J. M. de R. O custo aluno qualidade na legislação. In BARBOSA, A. et al (org.) *Conversas sobre financiamento da educação no Brasil*. Curitiba: Ed. da UFPR, 2006, p. 73-88.

_____. *Novas fontes de financiamento e o Custo Aluno-Qualidade (CAQ)*. In: ABMP; Todos pela Educação (org.). São Paulo: Saraiva, 2013, pp. 288 – 311.

XIMENES, S. B. *Padrão de qualidade do ensino: desafios institucionais e bases para a construção de uma teoria jurídica*. 2014. 424f. Tese [Doutorado em Direito do Estado] – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014, 424 p.

_____. *Custo Aluno-Qualidade: um novo paradigma para o direito à educação e seu financiamento*. In: ABMP; Todos pela Educação (org.). São Paulo: Saraiva, 2013, pp. 312 - 334.

Recebido em Dezembro de 2014 | Aprovado em Fevereiro de 2015

¹¹ Nota técnica produzida pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CAMPANHA, 2011) demonstra a implementação do PNE, tomando como base o CAQi e as metas de expansão do acesso, exigiria alcançar investimentos em educação equivalentes a 10,4% do PIB.

A política como movimento indutor do trabalho coletivo nas escolas: o processo singular de implementação da Lei Federal 11.738/2008 no município de Curitiba

The policy to induce movement over the collective work in schools: the unique process of Federal Law 11,738 / 2008 implementation in Curitiba, Brazil

La política para inducir el movimiento sobre el trabajo colectivo en las escuelas: el proceso único de aplicación de la Ley Federal 11.738 / 2008 en Curitiba, Brasil

Douglas Danilo Dittrich¹
Maíra Gallotti Frantz²
Waldirene Sawozuk Bellardo³

Resumo

O pressuposto subjacente à construção deste trabalho acentua a capacidade do ente federado municipal de responder, de modo singular, às demandas inscritas na agenda nacional a partir das lacunas que circunscrevem o campo das políticas públicas e potencializam as disputas pelos distintos significados que assumem a produção das soluções para o problema posto na agenda. Nesse ínterim, intenta-se explicitar o modo peculiar de resposta dada pela Secretaria Municipal da Educação de Curitiba à demanda nacional de ampliação do tempo destinado à hora-atividade - prevista na Lei Federal 11.738/2008 (Lei do Piso). Aspecto indelével na análise deste trabalho diz respeito ao princípio da simultaneidade existente entre os distintos *lócus* de produção e significação das políticas. Destarte, a despeito dos movimentos contrários, dos obstáculos e das contradições próprias da movimentação política, o município de Curitiba elaborou um novo projeto de organização escolar, o qual potencializou pedagogicamente os preceitos legais da Lei Federal do Piso Nacional no que tange à hora-atividade, ressignificando a Permanência e induzindo o trabalho coletivo no interior das escolas. Este movimento político de reinterpretação e ressignificação da demanda local frente a uma determinada política nacional foi analisado e sistematizado neste trabalho a partir dos pressupostos teóricos da Abordagem Sequencial.

Palavras-chave: Política Educacional; Poder; Hora-atividade; Trabalho coletivo; Lei do Piso Salarial Nacional.

¹ Mestre em Educação (UFPR). Secretaria Municipal de Educação de Curitiba – Brasil. Universidade Federal do Paraná (UFPR) – Brasil. douglasdanilodittrich@gmail.com

² Secretaria Municipal de Educação de Curitiba – Brasil. mairagallotti@gmail.com

³ Doutora em Educação (UFPR). Secretaria Municipal de Educação de Curitiba – Brasil. Universidade Federal do Paraná (UFPR) – Brasil. waldirenebellardo@gmail.com

Abstract

The assumption underlying the construction of this work highlights the capacity of the municipalities to respond in a unique way, the demands inscribed on the national agenda from the gaps that circumscribe the field of public policies and enhance the disputes by the different meanings that take the production of solutions to the problem put on the agenda. Meanwhile, attempts to explain the peculiar way of response given by the Curitiba Department of Education to national demand for extension of time for teachers prepare classes and organize their activities (*time-activity*) - pursuant at Federal Law 11,738 / 2008. Indelible aspect in the analysis of this work relates to the principle of existing simultaneity between the different locus of production and significance of policies. Thus, despite the contrary movements of the obstacles and contradictions of the political movement, the city of Curitiba has produced a new school organization project, which pedagogically potentiates the legal provisions of the Federal Law with regard to *time-activity*, giving new meaning to the time work and inducing the collective work within schools. This political movement of reinterpretation and reframing the local front demand to a particular national policy was analyzed and systematized in this work from the theoretical assumptions of the Sequential Approach.

Keywords: Educational Policy; Power; Time-activity; Collective work; Minimum National Wage Law.

Resumen

El supuesto que subyace a la construcción de este artículo pone de relieve la capacidad de la entidad federal municipal para responder de una manera única, las demandas inscritas en la agenda nacional considerando las lacunas que circunscriben el campo de las políticas públicas y hacen crecer las controversias por los diferentes significados que se llevan a la producción de soluciones al problema de la agenda. Mientras tanto, buscarse explicar la forma peculiar de la respuesta dada por el Departamento Municipal de Educación de Curitiba a la demanda nacional de extensión de tiempo para el *tiempo-actividad* - de conformidad con la (Ley de sueldo mínimo a los docentes) Ley Federal 11.738 / 2008. Aspecto indeleble en el análisis de este trabajo se refiere al principio de la simultaneidad existentes entre los distintos locus de la producción y la importancia de las políticas. Por lo tanto, a pesar de los movimientos contrarios de los obstáculos y contradicciones del movimiento político, la ciudad de Curitiba ha producido un nuevo proyecto de la organización escolar, que pedagógicamente influencia las disposiciones legales de la Ley Federal con respecto al *tiempo-actividad*, dando un nuevo significado a la noción de permanencia de los docentes en las escuelas y a la inducción del trabajo colectivo dentro de las escuelas. Se analizó este movimiento político de reinterpretación y reformulación de la demanda local frente al de una política nacional en particular y sistematizado en este trabajo a partir de los supuestos teóricos del Enfoque Secuencial.

Palabras clave: Política educacional; Poder; Tiempo-actividad; Trabajo colectivo; Ley de Salarios Mínimos Nacional a los Docentes.

Ao iniciar este diálogo, que tem como foco a discussão acerca da centralidade do trabalho coletivo no interior da escola e da capacidade política do governo de responder a esta necessidade por meio de ações que problematizam a agenda da política educacional, é mister resgatar, ainda que brevemente, o modo como concebemos a função social da escola na atualidade.

Não há dissenso em torno da necessária garantia do direito à educação como condição *sine qua non* de produção da própria existência humana. Por isso, é comum nos textos legais dos mais diversos países formas de proteção imanentes de seu ordenamento jurídico que contemplem e assegurem o acesso, a permanência e, em muitos casos, a qualidade deste direito social expresso, principalmente, por meio da aprendizagem que se materializa numa instituição especialmente criada para este fim: a escola.

A escola, portanto, torna-se o *locus* privilegiado para a materialização do direito à educação, fato que só é assegurado quando este sujeito de direito - a despeito de suas condições e/ou características externas e anteriores à escola - aprende em quantidade e qualidade consideradas suficientes. Desse modo, para que esta potencialidade da escola transforme-se em realidade, é necessário organizá-la de modo tal que todos os sujeitos envolvidos com o processo educativo, nas mais diferentes instâncias de poder e de atuação, organizem o seu trabalho para a consecução deste fim. Não obstante, essa organização não se reduz a prescrições técnicas e apresenta-se, também, como arena de disputa para implementação de projetos educativos distintos. É nesta correlação de forças que se produzem as respostas políticas às necessidades educacionais que se inserem na agenda da política educacional.

Por conseguinte, foi na disputa de significados legitimados nos espaços oriundos da simultaneidade de influências - construídas na interlocução entre os entes federados - que se originou a construção de uma alternativa singular e exequível na educação municipal de Curitiba à demanda de ampliação da hora-atividade, num movimento que priorizou um projeto distinto de educação, o qual também exigiu uma resposta distinta do poder público.

Nesse ínterim, para compreender a resposta a esta demanda específica da educação pública municipal de Curitiba, devidamente datada e situada, será necessário explicitar, mais amiúde, alguns pressupostos deste projeto educativo que estava e permanece em disputa.

Reiterando o primeiro pressuposto deste projeto educativo - que se imbrica a materialização do direito à educação - cabe destacar que sua principal tarefa é a de socializar, ao máximo, o saber escolar. Tal objetivo não se apresenta como mera fantasia, mas como um compromisso assumido intencionalmente e que toma a potencialidade do trabalho coletivo como elemento indutor da democratização da e na organização escolar. Gramsci (1978) é peremptório ao analisar as possibilidades existentes na realidade.

A possibilidade não é a realidade, mas é também ela, *uma* realidade: que o homem possa ou não fazer determinada coisa, isso tem importância na valorização daquilo que realmente se faz. Possibilidade quer dizer 'liberdade'. A medida da liberdade entra na definição de homem. Que existam as possibilidades objetivas de não se morrer de fome e que, mesmo assim, se morra de fome, é algo importante ao que parece. Mas a existência das condições objetivas - ou possibilidade, ou liberdade - ainda não é suficiente: é necessário 'conhecê-las' e saber utilizá-las. Querer utilizá-las. O homem, nesse sentido, é vontade concreta: isto é, aplicação efetiva do querer abstrato ou do impulso vital aos meios concretos que realizam essa vontade. (GRAMSCI, 1978, p. 47)

Neste momento histórico, se de um lado ainda não existiam todas as condições objetivas para materializar a ampliação da hora-atividade para 1/3 da jornada de trabalho, de outro já havia consenso acerca do papel articulador deste tempo pedagógico na organização coletiva do trabalho escolar. Esse consenso era expressão de uma vontade concreta que permitiu atrelar essa demanda nacional a uma resposta peculiar do município de Curitiba.

A possibilidade real de construir alternativas distintas às demandas locais se deve àquela simultaneidade de múltiplas influências que se defrontam nos espaços que se abrem para disputas de significados destas políticas. Assim, não tem um peso menor o horizonte postulado pelo projeto educativo em disputa, o qual toma a natureza do trabalho educativo na perspectiva apresentada por Saviani (1991), caracterizando-o como:

(...) o ato de produzir, direta e intencionalmente, em cada indivíduo singular, a humanidade que é produzida histórica e coletivamente pelo conjunto dos homens. Assim, o objeto da educação diz respeito, de um lado, à identificação dos elementos culturais que precisam ser assimilados pelos indivíduos da espécie humana para que eles se tornem humanos e, de outro lado e concomitantemente, à descoberta das formas mais adequadas de atingir esse objetivo (SAVIANI, 1991, p. 21).

Compreende-se, assim, que o trabalho educativo é um dos meios pelos quais se reproduz a própria existência humana, pois "o conjunto da atividade social não pode se reproduzir se não é reproduzida nos indivíduos a humanidade produzida historicamente". (DUARTE, 2007, p.50). Por isso, com a complexificação da sociedade capitalista, a reprodução da existência humana passa a exigir formas mais sofisticadas de formação enquanto processo educativo direto e intencional, as quais serão organizadas nas instâncias que denominamos educação escolar.

O trabalho educativo que se desenvolve no espaço propriamente escolar é caracterizado por Gramsci (1978), Saviani (1991) e Paro (2001) como trabalho não-material, ou seja, não se produz algo imediatamente tangível, pois durante a "aula" - atividade singular do ensino escolar - produção e consumo são indissociáveis; mais do que isso, aluno e professor não se reduzem, respectivamente, ao papel de consumidor e produtor. No processo pedagógico, há uma simbiose entre produção e consumo que gera uma transformação na personalidade e na práxis dos sujeitos envolvidos neste processo. A apropriação da experiência sócio-histórica deixa marcas indelévels no desenvolvimento psíquico do indivíduo.

Diferentemente do animal, cujo comportamento tem apenas duas fontes - 1) os programas hereditários de comportamento, subjacentes no genótipo e 2) os resultados da experiência individual - a atividade consciente do homem possui ainda uma terceira fonte: a grande maioria dos conhecimentos e habilidades do homem se forma por meio da *assimilação da experiência de toda humanidade*, acumulada no processo da história social e transmissível no processo de aprendizagem. (...) A grande maioria de conhecimentos, habilidades e procedimentos do comportamento de que dispõe o homem não são o resultado de sua experiência própria, mas adquiridos pela assimilação da experiência histórico-social de gerações. Este traço diferencia radicalmente a atividade consciente do homem do comportamento do animal (LURIA, 1979, p. 73)

Considerando tais pressupostos, a atividade educativa, para ser plenamente cumprida em seu papel de produção e reprodução da vida social, precisa ser intencionalmente organizada, precisa caracterizar-se pela ação consciente e planejada, ou seja, não há espaço para o improvisado na educação escolar. Ao formar os indivíduos por meio da seleção dos saberes escolares e dos meios mais adequados para assimilá-los, é preciso definir para que sociedade ele será formado e para que tipo de prática social.

Destarte, assevera-se com tais fundamentos que a instituição escola, no cumprimento de seu papel social, não comporta qualquer trabalho; tampouco é possível realizar plenamente a atividade educativa - na concepção abordada - com a execução individual (ainda que eficaz) dos diferentes sujeitos que operam na escola. O que se quer asseverar é que o ponto de partida do projeto em disputa para construir políticas que respondessem às demandas da agenda tomou o trabalho coletivo como elemento fundante.

Ao tensionar a organização coletiva da escola no seu *modus operandi*, destacou-se as potencialidades do trabalho coletivo na geração de inteligência singular para responder e solucionar os problemas da instituição. Entretanto, este não é um processo prescritivo que, numa via prussiana, altera o trabalho docente e o caráter formativo de toda a estrutura educacional.

O trabalho docente, ao imbricar-se a socialização de saberes e a formação de sujeitos em relações sociais complexas, exigirá em qualquer mudança o repensar das formas, do conteúdo, da organização curricular, do projeto político-pedagógico, enfim, uma mudança da cultura escolar já encerrada em seu cotidiano.

Desse modo, não se pode desconsiderar que após a entrada da demanda na agenda política, durante sua problematização e construção de alternativas factíveis legitimamente disputadas e no interregno de sua implementação, há um diapasão que ainda permitirá movimentos de resistência e resignificações. APPLE (1989) e GIROUX (1983 e 1986) tratam com aprofundamento as formas de resistências no processo educativo. Para Giroux:

La teoría de la resistencia rechaza la idea de que las escuelas son sitios simplemente instruccionales, no sólo politizando la noción de cultura sino analizando también las culturas escolares dentro del convulsionado terreno de la lucha y la protesta. En efecto, esto representa un nuevo contexto teórico para comprender el proceso de escolarización que ubica el conocimiento, valores y relaciones sociales educativas dentro del contexto de relaciones antagónicas y las examina dentro del interjuego de las culturas escolares dominante y subordinado (GIROUX, 1983, p. 52)

Giroux também esclarece em sua obra o quanto as resistências construídas no ambiente escolar podem servir tanto à reprodução quanto à transformação de uma dimensão teleológica inscrita no modo como se organiza a escola e o processo de ensino e aprendizagem. Por isso, enfatiza a necessidade de se considerar os professores como intelectuais transformadores.

Assim, sem desconsiderar o movimento de resignificação e resistência decorrente da implementação de qualquer política educacional, é possível afirmar que a *“Lei do Piso”*, como ficou conhecida a Lei Federal n.º 11.738/2008, com sua demanda nacional, criou uma janela política para o município de Curitiba construir respostas políticas locais indutoras do trabalho coletivo.

A seguir, será detalhado o movimento político de reinterpretação e resignificação da demanda local frente a uma determinada política nacional, considerando a Abordagem Sequencial.

Entre a problematização e a inscrição na agenda: a gênese da ação pública

O objetivo deste trabalho é analisar e sistematizar o processo de resignificação (no âmbito municipal) de uma política singular inserida na agenda nacional. Trata-se, neste caso específico, da Lei Federal no 11.738/2018, cujo objeto de estudo e análise aqui desnudado versará, exclusivamente, sobre o parágrafo 4.º do Art. 2.º da referida Lei, o qual trata do tempo destinado à hora-atividade dos professores.

A Rede Municipal de Ensino (RME) de Curitiba já garante, desde 1985, 20% do tempo da carga-horária docente para atividades de planejamento extraclasse, o qual nunca foi interrompido. Entretanto, esse tempo destinado ao planejamento e à formação docente só passou a ser assegurado como direito dos profissionais do magistério, em âmbito nacional, a partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN n.º 9.394/96). No Art. 67, inciso V da lei, explicita-se a definição de um período reservado a estudos, planejamento e avaliação, dentro da carga horária de trabalho, como uma das formas de os sistemas de ensino promoverem a valorização dos profissionais da educação (BRASIL, 1996).

Porém, a LDBEN não apresenta o percentual de tempo destinado a esse trabalho. Esse tempo só foi instituído em 2008, pela Lei no 11.738/2008 (Lei do Piso Salarial Profissional Nacional), ao definir que a composição da jornada de trabalho do professor deve ser organizada da seguinte forma: 2/3 (dois terços) deverão ser utilizados para o desempenho de atividades com os educandos e 1/3 (um terço) destinado para a realização de estudos, planejamento e avaliação, dentro da carga horária semanal do professor: “§ 4º Na composição da jornada de trabalho, observar-se-á o limite de 2/3 (dois terços) da carga horária para o desempenho das atividades de interação com os educandos” (BRASIL, 2008).

Recentemente, o Parecer CNE/CEB n.º 09/2012, aprovado em 12/04/2012, aponta para a importância dos espaços de formação permanente para os professores, devendo o referido tempo compor sua jornada de trabalho.

O trabalho do professor vai muito além de ministrar aulas. Para que sua atuação tenha mais qualidade, o professor precisa, além de uma consistente formação inicial, qualificar-se permanentemente e cumprir tarefas que envolvem a melhor preparação de suas atividades em sala de aula, bem como tempo e tranquilidade para avaliar corretamente a aprendizagem e o desenvolvimento de seus estudantes (BRASIL, 2012).

Contudo, ao qualificar o uso do tempo destinado à hora-atividade docente, o Parecer n.º 09/2012 não contemplou, em sua redação, a importância incomensurável deste tempo para a consolidação do trabalho coletivo. Pode-se atribuir esta ausência à inexistência desta demanda em âmbito nacional. Não obstante, não era este o cenário local.

No município de Curitiba, historicamente este tempo foi denominado de *“Permanência”* e sua ampliação foi expressão da construção de uma política de indução do trabalho coletivo como elemento indispensável para a consolidação de uma escola pública de qualidade, cuja premissa estabelece que a essência do trabalho educativo é o trabalho coletivo.

Neste aspecto, a política local foi influenciada pela ideia de que uma escola de qualidade passa, necessariamente, pela definição coletiva, como um pacto, sobre o que é uma boa escola. A construção desta escola, portanto, passa pela mão de professores individualmente qualificados, mas não apenas deles, pois como afirmam Freitas et. al. (2011), não se trata de professores individualmente reflexivos, mas de escolas coletivamente reflexivas.

Nossa tese está baseada, portanto, na ideia de que não é apenas o professor que precisa ser reflexivo, mas sim o conjunto da escola (...). É preciso retirar o professor de seu ‘narcisismo reflexivo’ e reinseri-lo no coletivo escolar, este último com legitimidade para discutir o desempenho daquele em uma perspectiva construtiva (FREITAS et. al., 2011, p. 34)

Considerando estes pressupostos iniciais, é indispensável relembrar que a análise da compreensão e da sistematização da política em tela percorrerá, metodologicamente, os princípios da *“abordagem sequencial”* de Muller e Surel (2002), pois entende-se que, neste momento, esta é a abordagem mais qualificada para efetivar a intenção deste trabalho.

Cabe destacar ainda que, em que pesem os fundamentos teóricos desta abordagem, a construção de significados que materializou a política educacional singular de Curitiba se deu a partir do que os autores denominam de *“janelas de oportunidades”*. (2002, p. 142)

Ao fazer uma opção assertiva pela Abordagem Sequencial na análise de uma política educacional local, importa destacar também a concepção de política inerente a este estudo, a qual não se reduz ao seu sentido mais restrito, entendida como a ação exercida pelo governo. A política é uma atividade da sociedade, dos homens e mulheres que a produzem e a organizam, da qual o governo e o Estado são parte constitutiva, mas não representam a sua totalidade.

A polissemia inerente a este conceito pode ser mais bem compreendida na língua inglesa, a qual apresenta três verbetes distintos que ajudam a desnudar os nexos e a complexidade da política. Os verbetes utilizados pelos ingleses são: *polity*, *politics* e *policies*.

O termo **polity** refere-se mais diretamente à esfera da política, trata-se do campo próprio da política, *“(...) faz a distinção entre o mundo da política e a sociedade civil”*. O verbo **politics** faz menção à atividade política em geral *“(...) a competição pela obtenção dos cargos políticos, o debate partidário, as diversas formas de mobilização.”* E a denominação **policies** nos remete à ação pública, trata-se do produto e da implementação das ações do governo e do Estado *“(...) 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”* (MULLER & SUREL, 2002, p. 11).

Essa proposição levanta pelo menos três dificuldades: tomar consciência do caráter normativo de todo programa de ação pública com seus fins e objetivos (ainda que estejam explícitos ou não); saber *quem* define as normas da ação pública; tomar consciência do caráter intrinsecamente *contraditório* de toda política.

Nesse íterim, para Muller e Surel (idem, p. 14) *“uma política pública é formada, inicialmente, por um conjunto de medidas concretas que constituem a substância ‘visível’ da política”*, e que tal substância pode constituir-se de recursos *“financeiros”*, *“intelectuais”*, *“reguladores”* e *“materiais”*, além de *“produtos”*.

Além deste detalhamento do desenho do que é a política pública, os autores ainda destacam que em todas as *“decisões e ações”* provenientes das políticas públicas, há um problema que diz respeito à constituição da *“coerência”*, pois essas (as decisões e ações) acabam distanciando-se das regras ou dos objetivos ao incluir no jogo político um número significativo de atores dos mais variados âmbitos e com os mais diversos interesses.

Muller e Surel (idem, p. 16) são peremptórios ao declararem que a busca da coerência no interior das

políticas públicas constitui-se numa dificuldade imanente, visto que uma de suas características é que elas (as políticas públicas) são *“intrinsecamente contraditórias”*, ou como afirmam os autores:

Mas não é menos verdade que toda política pública se caracteriza por contradições, até incoerências, que devem ser levadas em conta, mas sem impedir que se defina o sentido das condutas governamentais. Simplesmente, este sentido não é de forma alguma unívoco, porque a realidade do mundo é, ela mesma, contraditória, o que significa que os tomadores de decisão são condenados a perseguir objetivos em si mesmos contraditórios (MULLER e SUREL, 2002, p. 18).

Assim, toda política pública de um determinado governo estará alicerçada em um fim, ou a um conjunto de objetivos que nem sempre estarão claros, podendo ser apresentados de forma *“fluída”* ou mesmo *“ambígua”*.

Esta caracterização das políticas públicas se faz necessária pelo fato de que este espaço de fluidez, de ambiguidade ou mesmo de contradição nos fins das políticas encontra-se presente no objeto de estudo aqui apresentado. A legislação que serve de amparo para nossa análise não se posicionou frente aos objetivos e fins a serem atingidos com o tempo de trabalho remunerado que está fora dos *“23 (dois terços) da carga horária de desempenho das atividades de interação com os educandos”*, ficando este tempo relegado a fluidez das interpretações.

É exatamente neste espaço de fluidez das interpretações que se consolidou o que os autores (idem, p. 142, 143) caracterizam de *“janela de oportunidades”*, compreendida como um processo de suspensão do *“funcionamento ordinário das instituições e dos atores políticos”*, o que, por sua vez, *“tornam possíveis mudanças de políticas públicas específicas”*, que em nosso caso se deu pela não definição ou não definição objetiva dos fins a serem buscados com a ampliação da permanência.

Uma vez esclarecido o tema, o objeto de estudo e os propósitos deste trabalho, cabe também destacar as fases ou etapas do método da *“abordagem sequencial”*, esclarecendo a priori que, mesmo denominada de *“sequencial”*, estas fases ou etapas não se consolidam de forma estanque, nem tampouco seguem um roteiro cristalizado e inelástico, em que a política se produza objetiva e linearmente na sequência apresentada. As fases ou etapas têm o objetivo de dar organicidade às ações e às decisões públicas, que podem ser de início, como afirmam os autores (idem, p. 26), *“uma confusão indecifrável para o observador”*.

Portanto, a utilização da *“abordagem sequencial”* para a análise, interpretação e compreensão das políticas públicas não é uma defesa pela linearidade da sequência ou das fases/etapas, pois a política, por via de regra, se apresenta de forma caótica. Por conseguinte, analisá-las linearmente poderia nos levar a equívocos de compreensão acenados pelos próprios autores:

Apesar dessas reais contribuições, permanece o fato de que a abordagem sequencial das políticas públicas apresenta limites importantes que devem ser sublinhados. Os inconvenientes mais evidentes desta abordagem dizem respeito à visão por demais linear da ação pública que ela propõe. Ela pode conduzir o analista pouco atento a subestimar o caráter muitas vezes caótico das políticas públicas. Assim, não é raro que se tenha que estudar um processo de decisão no momento em que a fase de identificação do problema sequer teve lugar (MULLER e SUREL, 2002, p. 28).

Muller e Surel (2002) ainda destacam que tanto pode haver etapas inexistentes em uma determinada política implementada como também sua ordem pode estar invertida. Feita esta ressalva passamos a caracterizar a fase/etapa da abordagem sequencial que trata da *“colocação na agenda”*.

Os autores citados apontam a *“colocação na agenda”* como sendo o momento em que uma dada política passou a caracterizar-se em problema a ser tratado pelo poder público. Afirmam eles que este momento *“marca as condições de gênese da ação pública e segue uma multidão de caminhos possíveis”* (MULLER e SUREL, 2002, p. 26).

No caso aqui analisado, a *“colocação na agenda”* se deu por conta de uma ‘brecha’ de significação deixada na Lei do Piso (Lei no 11.739/2008). Esse espaço constituiu-se em arena de disputa para consolidação de distintos significados oriundos de grupos e movimentos também diversos e, lembrando, Mainardes (idem, p. 9) cabe frisar que a *“formulação de políticas é entendida como uma arena de disputa sobre significados”*.

No âmbito do sistema federal, o Conselho Nacional de Educação posicionou-se com a produção material de dois pareceres e, no âmbito do sistema municipal, a Secretaria Municipal da Educação de Curitiba ressignificou, por meio de sua ação pública, a finalidade da referida Lei.

O preenchimento da lacuna deixada pela legislação nacional, aspecto que caracterizou a demanda da política, reverberou naquilo que os autores Muller e Surel (2002, p. 108) destacam como sendo a forma pela qual cada administração interpreta seus problemas e dá a eles as suas possíveis soluções com base em seu histórico na gestão das políticas. *“Cada administração vai construir, com efeito, uma representação do problema que lhe é específica, em função de sua história, de seu lugar na divisão do trabalho político-administrativo (...)”*, e, neste caso, cabe esclarecer que o Município de Curitiba já apresentava, desde 1985, um elemento histórico sobre a composição da carga horária do professor, fato que apresenta uma potencialidade distinta para preencher a lacuna deixada pela legislação federal, diferente de outras administrações.

No Município de Curitiba, desde 1985 existe a proteção jurídica para os professores exercerem suas atividades extraclasse. Esta garantia foi efetivada na Lei nº. 6761/85, que em seu Art. 20, parágrafo 1.º declara:

Art. 20 - A jornada semanal de trabalho do Magistério é constituída de horas-aula, horas-permanência e horas-atividade. § 1º - O integrante do Quadro Próprio do Magistério, salvo o disposto no artigo seguinte, terá na sua jornada de trabalho **um mínimo de vinte por cento (20%) de horas-permanência semanais para atividades extraclasse** (Grifo nosso).

O artigo citado demonstra que, em Curitiba, a política educacional já apresentava alternativas para a composição da jornada de trabalho docente incluindo as atividades extraclasse desde 1985. Não obstante, as alternativas produzidas para solucionar tais problemas sempre estiveram vinculadas, como não poderia deixar de ser, a um determinado projeto educacional.

É mister destacar que, com os debates oriundos da aprovação da Lei Federal nº 11.739/2008, impuseram-se demandas locais que ainda não estavam presentes nacionalmente. De modo geral, tratava-se de garantir condições mínimas para o desempenho das ações pedagógicas dos professores incluídas em sua jornada semanal de trabalho. Em Curitiba, como este tempo já havia há muito sido garantido (ainda que em percentuais menores), a demanda já se encontrava em outro patamar, qual seja, o de dar significado ao tempo em que os professores não estão em contato direto com os educandos.

Assim, a demanda que se caracterizou no município de Curitiba em termos da implementação do Art. 2.º, parágrafo 4.º, da Lei do Piso, foi distinta do movimento engendrado em outras administrações, pois enquanto o município apresentava a necessidade de transformar o tempo extraclasse dos professores em um espaço de consolidação do trabalho coletivo, em âmbito nacional assistia-se o empenho do Conselho Nacional de Educação em preencher e qualificar a lacuna deixada na Lei acerca da necessidade do tempo destinado à hora-atividade em sua vinculação à melhoria das condições de trabalho para os professores.

É possível perceber esta diferença de demanda ao dirigirmos o olhar para os pareceres do Conselho Nacional de Educação que trataram do tema: o Parecer no 09/2012 e seu reexame, o Parecer no 18/2012. Em ambos, a parecerista (que é a mesma) destaca a conquista do Piso Salarial como fruto de *“uma luta histórica dos educadores brasileiros”*, enriquecendo seu parecer inclusive com elementos históricos da política educacional em que o tema é tratado, afirmando que:

O piso salarial profissional nacional é uma luta histórica dos educadores brasileiros. A primeira referência a um piso salarial nacional data de 1822, registrada em portaria imperial. O piso chegou a ser promulgado em 1827, mas não foi implementado. Nesses quase dois séculos, a luta pelo piso salarial nacional do magistério nunca cessou. (PARECER No 9/2012, p. 4 e PARECER No 18, p. 6).

O destaque que se faz aqui diz respeito à caracterização da demanda, ou seja, ao reconhecimento social da necessidade de se regulamentar o piso salarial de todos os professores das escolas públicas do país.

Mais a frente, ambos os pareceres fazem menção ao significado do conteúdo descrito no Art. 2.º, parágrafo 4.º, esclarecendo que *“não há sentido e nem possibilidade lógica em se afirmar que será pago determinado valor a um profissional sem que se diga a que se refere este valor”*. Assim, compreende-se que o referido

artigo da Lei 11.738/2008 regulamenta o que corresponde à paga caracterizada pelo piso: o trabalho realizado diretamente com os estudantes e aquele que não é realizado diretamente com o discente.

Muito embora a parecerista esclareça que o documento em questão não se propõe a esgotar o debate frente ao tema, há que se considerar que se trata de um posicionamento institucional, visto que o mesmo foi amplamente debatido e aprovado pelo Conselho Nacional de Educação, e que este posicionamento não preenche as brechas atinentes a Lei Federal nº 11.738/2008, especialmente quando se trata da definição da natureza do trabalho docente exercido fora de sala de aula e sem a presença de estudantes.

Nesse ínterim, tendo a Lei detalhado o processo de implementação de um dos elementos constitutivos de seu conteúdo (o Piso Salarial) e deixado em aberto o outro (1/3 da carga-horária dos professores dedicado a atividades que eles não tenham interação com os estudantes), este último ficou, por assim dizer, órfão de horizonte. Desse modo, por mais que saibamos da importância da hora-atividade para a consecução de tarefas como planejamento, correção de atividades, trabalhos, avaliação e outras ações pedagógicas, este processo acabou não sendo regulamentado, abrindo a possibilidade de que a demanda deste tempo se materialize sob os auspícios do interesse privado e individual de cada professor.

Observa-se que os Pareceres 9 e 18 (2008, p.4 e p.7) expressam a necessidade indelével de se qualificar este tempo de trabalho exercido fora de sala de aula ao declararem que *“quando se afirma que vai se pagar certa quantia por determinado trabalho, há que se explicar qual é a quantia e qual é o trabalho”*. Não obstante, se percebe a ausência, nos mesmos Pareceres, de fundamentos que atrelem o trabalho que está mencionado na Lei do Piso ao trabalho coletivo, condição *sine qua non* para a realização do trabalho propriamente pedagógico. O parecer (p. 12) ainda apresenta a ideia (com a qual concordamos) de que o sistema econômico e social no qual a educação escolar encontra-se inserida *“dissocia, alija o ser humano da sua condição de sujeito histórico e social”*. É aqui que se caracteriza com maior veemência a lacuna referente à possibilidade de ressignificação do tema ‘trabalho educativo’, pois, no espaço das escolas públicas, as relações que ali se efetivam precisam ultrapassar esta perspectiva, e é este o elemento que foi retomado na política educacional para as escolas públicas municipais, qual seja: o trabalho coletivo.

Interfaces, consensos e dissensos no percurso da produção de alternativas, da decisão e da implementação das políticas educacionais locais (*policies*)

A complexidade da ação pública e de sua expressão no corpo das políticas faz da Abordagem Sequencial, quando não tomada linearmente, uma metodologia muito assertiva para descrever e analisar formalmente uma determinada *policies*. Reiterando, assim, os pressupostos já destacados anteriormente, far-se-ão alguns destaques às etapas que se referem à produção das alternativas, à decisão propriamente dita e ao processo de implementação da política de ampliação do tempo de Permanência em Curitiba, sem, no entanto, tratá-las de modo estanque.

O processo de implantação integral da Lei Federal 11.738/2008 no município de Curitiba esteve atrelado à garantia de 1/3 (um terço) da carga-horária destinada a atividades que não envolvam estudantes e a regência de classe. O cumprimento integral da Lei 11.738/2008 implicava, neste caso particular, em ampliar o período já destinado, no município, à Permanência.

Na Rede Municipal de Ensino (RME), o horário de Permanência – período da carga-horária semanal sem regência de classe - constitui-se como um espaço/tempo destinado aos processos de planejamento, estudo e avaliação do trabalho pedagógico. Nesse período, os profissionais da educação também podem participar de eventos de formação continuada ofertados pela mantenedora.

Ao considerar que este tempo de permanência (hora-atividade) já existia na RME de Curitiba desde 1985, seria suficiente, neste momento histórico, apenas ampliá-lo, passando de 20% para 33,33% da jornada de trabalho

docente semanal. Tal solução permaneceria com a lógica já construída e sairia mais barato economicamente para o município.

Na gestão que se encerrou em dezembro de 2012, a implantação dessa Lei implicou na ampliação gradativa do percentual de permanência dos professores. Assim, em 2012, foi garantido o percentual de 29% (vinte e nove por cento) ou 6 (seis) horas-aula para permanência. Essa ampliação considerou, inicialmente, apenas o direito do docente. As escolas organizavam-se para garantir os 29% de permanência sem retomar, necessariamente, a centralidade do direito do estudante à educação e a aprendizagem subjacentes a esta ampliação de tempo.

Em 2013, a SME subverteu essa lógica primando pela promoção e pela garantia do direito à educação. Assim, os esforços empreendidos para que fosse construído um novo projeto educativo que garantisse, entre outras mudanças previstas em sua materialização, o percentual de 33,33% ou 7 (sete) horas-aula de permanência aos professores foram balizados pela promoção do direito à educação e pela potencialidade que tal procedimento ensejava na ampliação da aprendizagem e na conseqüente redução da dispersão no rendimento escolar do conjunto dos estudantes. Cabe destacar que o objetivo não era mais unicamente ampliar o tempo de permanência, mas concretizar um projeto pedagógico cujo cerne de seu planejamento se faz sob a égide do trabalho coletivo. Esse novo projeto – que também ampliou o tempo de permanência – permitiu reorganizar o trabalho escolar criando políticas educacionais indutoras do trabalho coletivo.

Assim, a despeito dos movimentos contrários, dos obstáculos e das contradições próprias da movimentação política, o município de Curitiba optou pela organização de um novo projeto educativo, o qual potencializou pedagogicamente os preceitos legais da Lei Federal. Não se tratou de ampliar o tempo de Permanência para cumprir uma determinação legal, mas de implementar um novo projeto pedagógico cujos princípios e pressupostos exigiam, para sua consolidação, além do tempo ampliado de Permanência, sua ressignificação pedagógica como espaço de materialização do trabalho coletivo.

Em relação à organização do trabalho escolar, considerando o projeto pedagógico proposto, as escolas foram orientadas para que organizassem um trio de professores regentes a cada duas turmas: dois regentes de turma e um terceiro regente que assume o componente curricular de Ciências e as atividades de corregência nessas duas turmas. Essa organização baseia-se no pressuposto do trabalho coletivo na medida em que esses profissionais podem ter 20% do total de seu tempo de permanência em conjunto, para efetivar um trabalho integrado no planejamento do ensino e assumir a corresponsabilidade pelo processo ensino-aprendizagem dos estudantes. Procurar-se-á representar com a Figura 1 a organização inicial deste primeiro coletivo formado pelo trio de regentes.

FIGURA 1 - Distribuição semanal da carga-horária do docente entre atividades de regência de classe e permanência.

Carga-horária semanal remunerada: 20 horas			
Permanência		Docência	
7 horas		13 horas	
4 horas	3 horas	9 horas	4 horas
Permanência coletiva do trio de regentes	Permanência individual	Docência individual	Docência compartilhada (corregência)

Esse conjunto de considerações acerca da materialização do projeto educativo do município de Curitiba que prevê a ampliação do tempo de Permanência para 1/3 da carga-horária semanal da jornada de trabalho docente expressa a potencialidade local na redefinição dos problemas educacionais que alcançaram sua inscrição na agenda política.

Por tratar-se de uma política (*polícies*) ainda em andamento, não será possível, neste momento, olhar mais amiúde os processos de implementação e de avaliação.

À guisa de conclusões

A realização deste estudo sobre as marcas distintivas das políticas educacionais locais destinadas a induzir o processo de organização coletiva do trabalho pedagógico escolar a partir das brechas deixadas pelas políticas nacionais na disputa por significados revela a potencialidade do pacto federativo num regime de colaboração em que o diálogo e a corresponsabilidade não retirem nem arrefeçam a autonomia e a responsabilidade dos entes federados no processo de assegurar a materialização plena do direito à educação.

Imbuído deste pressuposto, é mister considerar também que o planejamento da gestão educacional do município – em suas ações e omissões – constitui-se de uma síntese possível da luta política engendrada no campo das políticas educacionais. Sob tal afirmação, toma-se a política como uma ‘arena’ de disputas em que as relações de poder balizarão o planejamento. IANNI assevera este pressuposto ao reiterar que “(...) **o planejamento é um processo que começa e termina no âmbito das relações e estruturas de poder**” (IANNI, 1995, p.309)

Destarte, são estas relações e estruturas de poder – construídas e resignificadas por diferentes atores sociais – que definem e implementam as políticas educacionais. Nesse ínterim, a capacidade política para integrar, em objetivos comuns, os diferentes interesses em disputa no campo da educação é condição *sine qua non* para a governabilidade.

Isso significa que, para que uma política pública ‘exista’, é preciso que as diferentes declarações e/ou decisões sejam reunidas por um quadro geral de ação que funcione como uma **estrutura de sentido**, ou seja, que mobilize elementos de valor e de conhecimento, assim como instrumentos de ação particulares, com o fim de realizar objetivos construídos pelas trocas entre os atores públicos e privados (MULLER & SUREL, 2002, p. 16 - 17. Grifos do original).

A capacidade política para gerir as políticas educacionais se inscreve, por conseguinte, no movimento da tomada de decisões que exige, deste sujeito político, além do conhecimento da realidade, o domínio da correlação de forças que expressam a possibilidade objetiva de condução e alteração da realidade dada a priori. Tal posicionamento é adensado por Gramsci quando o educador destaca a decisão política que permeia todo processo de planejamento: “**Mas a existência das condições objetivas – ou possibilidades, ou liberdade – ainda não é suficiente: é necessário ‘conhecê-las’ e saber utilizá-las. Querer utilizá-las**” (GRAMSCI, 1978, p.47)

Planejamento, Política e Poder estão, portanto, imbricados de tal modo que só é possível separá-los quando nos distanciamos da realidade.

Desse modo, acerca do objeto específico de análise deste estudo, cabe ainda acentuar que não há dúvidas de que a ampliação do percentual da permanência na escola é uma das condições singulares para a valorização dos profissionais da educação, mas, para que de fato colabore para a emancipação do trabalho do professor e do pedagogo, é essencial que este tempo seja qualificado e resignificado no interior das escolas sob a égide do trabalho coletivo. Esses momentos coletivos permitem reiterar a ideia de que o aluno não é ‘deste’ ou ‘daquele’ professor, mas, sim, responsabilidade de toda escola, cujo papel social é materializar e assegurar para todos e para cada um o direito inalienável à educação, entendido como o direito de aprender.

Em que pese o avanço representado pela aprovação da Lei Federal n.º 11.738/08 no contexto do federalismo brasileiro, cabe ainda, localmente, pensar e planejar o tempo destinado à permanência (33% da carga-horária semanal) para o aprimoramento contínuo do trabalho coletivo orientado à melhoria da qualidade do processo de ensino-aprendizagem nas escolas.

Assim, a despeito de sua origem corporativa, marcada legitimamente pela melhoria das condições de trabalho dos docentes, a ampliação da hora-atividade traz em si, sob a forma de potencialidade, a expansão do direito à educação via qualificação do trabalho escolar, a partir de um novo projeto de escola e de ensino.

Não obstante, tal projeto não está explícito na ampliação da hora-atividade; ele se põe como necessidade na medida em que projeta uma mudança na organização dos tempos escolares no interior da sala de aula e na gestão pedagógica, ou seja, na medida em que reverbera diretamente no tratamento escolar dado ao conhecimento em sua distribuição temporal.

O conhecimento, condensação de um distintivo humano, não se materializa por si só, já que necessita de condições específicas para o desenvolvimento de suas capacidades. E o foco principal dessas condições mediadoras é o aluno. (...) E a escola só é escola porque há aluno e dele decorre a existência do professor. Ora, essa direção em torno do aluno se desenvolve qualificada e plenamente pela mediação do docente e de uma instituição apropriada para tal, a escola (CURY, 2013, p.104).

Com esta afirmação, reitera-se que o ‘nascimento’ da escola pública, aberta a todos, advém do Direito à Educação e é em nome desse Direito de Aprender que a escola organiza-se pedagogicamente para cumprir e legitimar o papel dessa instituição: o dever de ensinar. Portanto, é também em nome desse direito que a ampliação da hora-atividade deve organizar-se. Mais do que uma conquista legítima de um segmento da comunidade escolar (docentes), o 1/3 do tempo de trabalho destinado a atividades extraclasse deve representar uma mudança qualificada do ensino, ou seja, deve vir acompanhada de uma nova proposta pedagógica.

As escolas precisam organizar suas rotinas pedagógicas centradas no aprendizado e em altas expectativas de desempenho de seus estudantes, fato que requer – além do trabalho coletivo – clareza na definição do que é essencial na escola em detrimento das inúmeras tarefas que assolam e desviam-se do projeto educativo escolar.

Nesse momento histórico, ampliam-se as condições concretas de planejamento e potencializa-se o exercício do magistério em sala de aula, com os 33% de Permanência para o docente. Não obstante, a Permanência ampliada exigirá maior responsabilidade e compromisso sobre o uso pedagógico do tempo escolar, maior clareza na definição dos papéis de cada servidor da escola, redimensionamento do trabalho do pedagogo e foco no papel central da escola.

Por fim, mas não em último lugar, há que se destacar a relevância das políticas públicas, não porque a elas coube resolver todos os problemas, mas pela capacidade que lhes são inerentes de trazer nova representação aos problemas.

Referências

- APPLE, M. *Educação e poder*. Porto Alegre: Artes Médicas, 1989.
- BRASIL. *Constituição (1988)*. Constituição [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal.
- BRASIL. Lei no 11.738/2008. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Aprovada em 16 de Julho de 2008. Disponível em: http://www.seed.se.gov.br/arquivos/Lei_Piso_Nacional_Magisterio.pdf.
- BRASIL. LDB: *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional* : lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. – 5. ed. – Brasília : *Câmara dos Deputados*, Coordenação Edições Câmara, 2010. Disponível em: bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/2762/ldb_5ed.pdf.
- BRASIL. Parecer CNE/CEB no 9, aprovado em 12 de Abril de 2012. Implantação da Lei no 11.738/2008, que institui o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da Educação Básica. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&id=17576&Itemid=866. (2012a).
- BRASIL. Parecer CNE/CEB no 18, aprovado em 02 de Outubro de 2012. Reexame do Parecer CNE/CEB no 9/2012, que trata da implantação da Lei no 11.738/2008, que institui o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da Educação Básica. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&id=17576&Itemid=866. (2012b).

CURITIBA. Lei no 6761/85, aprovada em 08 de Novembro de 1985. Disponível em: <http://cm-curitiba.jusbrasil.com.br/legislacao/735183/lei-6761-85>.

CURITIBA. Portaria no 45/2013. *Disponibilizada pela Secretaria de Recursos Humanos III do Município de Curitiba*. 2013.

CURY, C. R. J. Do direito de aprender: base do direito à Educação. In: ABMP, Todos pela educação (Org.). *Justiça pela qualidade na Educação*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 104-116.

DUARTE, N. *Educação escolar, teoria do cotidiano e a escola de Vigotski*. 4a ed. São Paulo: Autores Associados, 2007.

GIROUX, H. *Teoria crítica e resistência em educação*: para além das teorias da reprodução. Petrópolis: Vozes, 1986.

GIROUX, H. Teorias de la reproducción y la resistencia en la nueva sociología de la educación: un análisis crítico. *Harvard Education Review* No. 3, Buenos Aires. Miami University: 1983

GIROUX, Henry. *Escola crítica e política cultural*. São Paulo: Cortez, 1987.

GRAMSCI, A. *Concepção dialética da História*. 2o Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

IANNI, O. *Estado e planejamento econômico no Brasil*. 5 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

LURIA, A. R. *Curso de Psicologia Geral*. vol. I, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

MAINARDES, Jefferson. A Pesquisa sobre a Organização da Escolaridade em Ciclos no Brasil (2000 – 2006): mapeamento e problematizações. *Revista Brasileira de Educação*. Abril: 2009, v. 14, no 40, p. 7-23.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. *A Análise das Políticas Públicas*. Pelotas: Educat, 2002.

PARO, Vitor Henrique. *Gesta o democrática na escola pública*. São Paulo: Ática, 2001.

SAVIANI, D. *Pedagogia histórico-crítica: primeiras aproximações*. 2a ed. São Paulo: Cortez e Autores Associados, 1991.

A permanência no ensino superior e as estratégias institucionais de enfrentamento da evasão¹

The permanence in higher education and the institutional strategies of avoidance truancy

La permanencia en la educación superior y las estrategias institucionales de la evitación de la evasión

Silvio Luiz da Costa²
Sonia Maria Barbosa Dias³

Resumo

O artigo reflete o papel de políticas institucionais voltadas para a garantia da permanência e desempenho escolar no contexto da ampliação do acesso ao ensino superior no Brasil. Considera a questão da evasão e as dificuldades enfrentadas, sobretudo dos alunos ingressantes e dos advindos de camadas antes alijadas do ensino superior. Relata experiências institucionais positivas para o sucesso escolar e coloca como desafio para a democratização do ensino superior a importância de se aliar a ampliação do acesso a políticas institucionais, que possibilitem a todos os acadêmicos condições propícias de inserção e desenvolvimento no ambiente universitário.

Palavras-chave: Expansão no ensino superior; Evasão no ensino superior; Permanência na educação superior

Abstract

This article reflects the role of institutional policies towards ensuring permanence and school performance in the context of widening access to higher education in Brazil. It considers the issue of evasion and difficulties, especially those groups who were historically excluded of higher education. It reports positive institutional experiences for success in school and puts a challenge to the democratization of higher education the importance of combining increased access to institutional policies that enable all academics favorable conditions for integration and development in the university environment.

Keywords: Higher education expansion; Retention in higher education; Educational policies in higher education

Resumen

El artículo refleja la importancia de las políticas institucionales dirigidas a garantizar la permanencia y rendimiento escolar en el contexto de incrementar el acceso a la educación superior en Brasil. Considera que la cuestión de la evasión y las dificultades encontradas, especialmente por los estudiantes iniciantes y procedentes de las capas antes empujadas a fuera de la educación superior. Cuenta de las experiencias institucionales positivas para el éxito escolar y plantea un desafío para la democratización de la educación superior que es de la importancia de combinar un mayor acceso a las políticas institucionales que permitan a todas las condiciones favorables académicos para la integración y el desarrollo en el ámbito universitario.

Palabras clave: Expansión de la educación superior; Deserción en la educación superior; Ppermanencia en la educación superior.

¹ Este artigo é decorrência de reflexões iniciadas na Disciplina Docência Universitária e Complexidade: contextos, formação e práticas, ministrada pela Profa. Dra. Maria Isabel de Almeida.

² Doutorando do Programa de pós-graduação da Faculdade de Educação da USP. Prof. da UNITAU e da Faculdade Dehoniana. E-mail: siluco@uol.com.br

³ Doutoranda do Programa de pós-graduação da Faculdade de Educação da USP. Analista Pedagógica Editora FTD. E-mail: sowdias@gmail.com

Introdução

O ensino superior brasileiro registrou uma ampla expansão a partir da segunda metade dos anos noventa, acompanhando um processo de ampliação também registrado em outras partes do mundo. Diferentes estudos, como os de Ezcurra (2009), Almeida (2012) e Belettati (2011), apontam que esse crescimento tem se dado majoritariamente com o ingresso de alunos pertencentes a camadas de renda menos favorecidas da população, advindos da escola pública, que muitas vezes enfrentam grandes desafios para o bom desempenho e continuidade de seus estudos no nível superior. A inclusão desses novos sujeitos no ensino superior contou com estratégias como o Programa de Financiamento Estudantil (FIES) e o Programa Universidade para Todos (PROUNI), os quais têm sido fundamentais para a expansão e a consolidação da expansão do ensino superior privado. No setor público, ocorre uma ampliação das vagas, sobretudo nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), e o desenvolvimento de políticas de ação afirmativa, na modalidade cotas, as quais objetivam o acesso das diferentes camadas sociais à universidade pública, com destaque para o aluno que cursou a sua formação básica na escola pública.

Entre as dificuldades desses alunos estão a necessidade de se conciliar trabalho e estudo, a adaptação a um novo sistema de ensino, o que exige maior autonomia, conhecimentos prévios formais e informais de maior complexidade, aprendizados nem sempre vivenciados pelos alunos de camadas mais populares. Sem contar os desafios advindos de uma situação financeira muitas vezes desfavorável, o que implica em dificuldades para compra de livros, deslocamento para congressos e eventos e atividades extraclasse.

Nesse contexto de crescimento significativo de matrículas de estudantes de camadas menos privilegiadas, é preciso considerar o quanto as condições encontradas por esses alunos nas instituições de ensino superior favorece a permanência. Em análise feita a partir dos dados do Censo da Educação Superior, Silva afirma que “até 2008, isto é, que a Evasão Anual do Ensino Superior Brasileiro se mantinha próxima a 20%, na última década parece ser confirmado pelos cálculos atuais, que a situam, mais precisamente, entre 17,14% e 18,69%” (Silva Filho e Lobo, 2012).

Dessa forma, é preciso considerar que os dados sobre evasão mostram que este é um fenômeno frequente, com pouca alteração em termos percentuais, mas que, diante de um panorama de crescimento de matrículas, esses números passam a ser relacionados a um número muito mais significativo de estudantes e, portanto, um fenômeno que merece análise e enfrentamento, para que se realize, de fato, uma maior democratização do Ensino Superior (ES).

A busca para se realizar a meta estabelecida no Plano Nacional de Educação (PNE) de que um terço da população na faixa etária de 18 a 24 anos tenha ou concluído o ES ou nele tenha ingressado até 2020, coloca em relevância a necessidade de se construir estratégias que possam garantir uma maior permanência e bom desempenho escolar.

Com isso, o presente texto apresenta dados recentes sobre a expansão do ensino superior, considera o fenômeno da evasão e procura refletir a respeito do papel das Instituições de Ensino Superior (IES) no desenvolvimento de estruturas de apoio capazes de garantir melhorias no sucesso escolar a partir do suporte social, material e pedagógico. Nessa direção, os autores relatam duas experiências positivas de apoios institucionais, uma vivenciada como discente em uma universidade norte-americana, outra como docente em uma faculdade filantrópica do interior do Estado de São Paulo, com o objetivo de evidenciar a reflexão a respeito de fatores significativos que podem contribuir para a permanência e sucesso escolar dos alunos recém-ingressantes no ES, principalmente os que carregam maiores dificuldades para sua permanência neste nível de ensino.

Expansão do ensino superior no Brasil: o desafio da permanência

A dimensão da ampliação do ES no Brasil pode ser auferida com destaque no aumento do número de matrículas na primeira década deste século. De acordo com os dados do Censo da Educação Superior, no ano de 2013 registrou-se um total de 7.305.977 matrículas, o que representa um crescimento de quase 100% em uma década, considerando o total de matrículas em 2003, de 3.887.022. Esta expansão pode ser observada tanto no setor público quanto no setor privado. Porém, o maior incremento se deu entre as instituições privadas, as quais respondem por cerca de 74% das matrículas.

Tabela 1- Evolução do número de matrícula, ingressos e concluintes em cursos de graduação presenciais e à distância (1995 – 2012)

Ano	1995	2003	2009	2010	2011	2012	2013
Matrícula	1.759.703	3.887.022	5.954.021	6.379.299	6.739.689	7.037.688	7.305.977
Ingressos	510.377	1.262.954	2.065.082	2.182.229	2.346.695	2.747.089	2.742.950
Concluintes	254.401	528.223	959.197	973.839	1.016.713	1.050.413	991.010

Fonte: Sinopse da educação superior – INEP.

Os dados da Tabela 1 permitem observar a significativa ampliação do acesso, com o ingresso de camadas sociais mais populares no ensino superior. Considerando a evolução do número de ingressantes, pode-se observar um movimento ascendente nos percentuais de crescimento: de 2009 para 2010, 5,67%, de 2010 para 2011, 7,53% e de 2011 para 2012 17,06%. Os dados de 2013 apresentam uma ligeira queda neste movimento ascendente, apresentando um crescimento de 16,8%. Esta pequena desaceleração no ritmo de crescimento também se observa nos dados da matrícula e nos de concluintes. Vale ressaltar ainda que, no ano de 2012, ocorre um salto no percentual de crescimento de ingressantes; porém, o mesmo não acontece com o crescimento de matrículas, que foi de 4,42%. Esta desproporção entre o aumento dos ingressantes e do número de matrículas também não é decorrência de um aumento maior no número de concluintes, pois este foi de 3,31%. Esta comparação entre os dados de ingressantes, matrículas e concluintes entre 2011 e 2012 deixa transparecer o fato de que um número expressivo de estudantes – por diferentes motivos que carecem de análise cuidadosa – não concluem seu curso superior.

Não obstante os avanços das pesquisas sobre ES, a evasão ainda é um aspecto pouco explorado tanto no ensino público como no ensino privado. Pode-se dizer que a questão da evasão educacional está relacionada a múltiplos fatores, como características pessoais, condições econômicas, dúvidas em relação à opção realizada, entre outras. Como afirmam Baggi e Lopes (2011), a evasão escolar é um fenômeno complexo, que pode ser definido como a interrupção no ciclo de estudos e que pode ser provocada por inúmeros fatores: pessoais, familiares, sociais, econômicos ou institucionais.

Para Mohelecke (2007), a maior parte dos estudos sobre evasão escolar tem como foco o ensino básico, enquanto no ES o tema ainda é pouco explorado, sendo necessário o desenvolvimento de modelos teóricos que ajudem a explicar as causas da evasão. Segundo a autora, os fatores da evasão podem ser elencados em individuais e institucionais:

Entre os fatores individuais da evasão constam: a incerteza quanto ao curso, própria de um processo de busca do indivíduo que em geral tem de escolher sua área de formação ainda muito jovem; motivos familiares como doença, necessidade de ajuda financeira, nascimento de criança, compromissos maritais; a necessidade de trabalhar. Os fatores institucionais mais frequentes são: desilusão com o curso; problemas relacionados ao curso como currículo (muito rígido, inadequado para o aluno trabalhador), ao relacionamento com professores, com colegas, funcionários; dificuldade de acesso à instituição (MOEHLECKE, 2007, p. 13).

O fenômeno da evasão envolve uma articulação entre múltiplos fatores, ou seja, as dificuldades individuais podem ser mais bem superadas na presença de um bom suporte institucional, do mesmo modo que as limitações institucionais prejudicam sobremaneira os que carregam as maiores dificuldades.

Estudo realizado por Silva Filho *et al* (2007), a partir de dados do INEP, demonstra que no período de 2000 e 2005, a evasão média para o conjunto de IES no Brasil foi de 22%. Se considerarmos apenas as instituições públicas, esse número é menor, chega a 12%, enquanto nas universidades particulares chega a 26%. Esses dados apontam que o tema da evasão tem uma incidência maior nas IES particulares, onde os fatores econômicos podem ter maior relevância. Silva Filho *et al* (2007) comentam algumas consequências da evasão:

A evasão estudantil no ensino superior é um problema internacional que afeta o resultado dos sistemas educacionais. As perdas de estudantes que iniciam, mas não terminam seus cursos são desperdícios sociais, acadêmicos econômicos. No setor público, são recursos públicos investidos sem o devido retorno. No setor privado, é uma importante perda de receitas. Em ambos os casos, a evasão é uma fonte de ociosidade de professores, funcionários, equipamentos e espaço físico (p. 642).

Para além destes aspectos de natureza quantitativa, a questão da evasão precisa ser considerada em uma dimensão qualitativa, desde a questão do indivíduo que tem a sua autoestima resvalada por um fracasso, até a questão política de democratização do ES. A ampliação das oportunidades de acesso sem o contraponto de apoios para se garantir a permanência reforça a permanência das desigualdades, como apontado nos estudos de Dubet (2012).

Para o sociólogo francês, as políticas de enfrentamento de desigualdades históricas precisariam articular uma combinação de iniciativas, que incluiriam a promoção da igualdade de posições com a igualdade de oportunidades. Para o autor, esses dois conceitos, apesar de semelhantes, guardam diferenças que devem ser analisadas com cuidado. No caso da igualdade de posições, o foco está na estrutura social a partir dos lugares ocupados pelos indivíduos na sociedade, de forma a abranger todos os indivíduos, minorias e majorias, envolvendo todas as faixas etárias. Dessa forma, uma política focada na igualdade de posições procura reduzir as desigualdades de renda, de condições de vida, de acesso a serviços. Em suma, procura reduzir a distância entre essas posições sociais e, com isso, seria possível estimular a mobilidade social a partir de uma distribuição de renda e condições sociais melhores para todos os cidadãos. Assim, a igualdade de posições pressupõe um Estado de Bem Estar Social consolidado.

Por outro lado, a igualdade de oportunidades baseia-se no princípio meritocrático, que não tem como objetivo reduzir as desigualdades das posições sociais, mas lutar contra as discriminações que constituem obstáculos à realização do mérito, permitindo a cada um ter acesso a posições desiguais ao final de uma competição equitativa, na qual indivíduos iguais se enfrentam para ocupar lugares sociais hierarquizados. Dessa forma, as diferenças de gênero, grupo étnico ou racial, condição social são mantidas, ampliando-se as possibilidades de acesso ou concorrência para determinadas posições, como no caso das cotas para ingresso nas universidades públicas.

As políticas de ação afirmativa estão relacionadas à promoção da igualdade de oportunidade, pois têm como objetivo oferecer a possibilidade de concorrer a determinadas vagas no ES a indivíduos que não teriam esse acesso. Mas, como Dubet chama a atenção, essas medidas não atuam na causa do problema e podem não ter a eficácia necessária, pois são baseadas no mérito: apenas os alunos mais bem classificados em sua categoria (negros, indígenas, deficientes, oriundos de escola pública) têm acesso a essas vagas. Com isso, mantém-se a meritocracia e pode-se não alcançar a diminuição das desigualdades, uma vez que alunos que estejam nessas categorias podem nem se inscreverem nas universidades por considerarem que não seriam bons o suficiente e, uma vez matriculados, podem apresentar maiores dificuldades de permanência (DUBET, 2004, p. 541).

Nessa direção, os estudos de Belletati (2011), Ezcurra (2009), Tarábola (2010) e Zago (2006) também afirmam que alunos advindos de classes sociais vulneráveis têm uma tendência a apresentar diferentes problemas de adaptação ao ambiente acadêmico e, por isso, estariam mais sujeitos a terem dificuldade para concluir o

curso universitário. Ezcurra (2011), ao tratar da massificação do ensino superior, relata que entre os desafios enfrentados por esses grupos das camadas desfavorecidas da sociedade na realização da graduação superior está uma preparação acadêmica marcada por um “capital cultural insuficiente em el punto de partida”. (p. 65)

Para a autora, esse capital cultural não se refere a apenas certas habilidades cognitivas, mas envolve alguns hábitos que facilitam a vida acadêmica, como ter metodologia para ler e estudar. Além disso, engloba outros fatores como as expectativas sobre o próprio desempenho, o compromisso ou o engajamento estudantil, a quantidade e a qualidade do tempo que dedicam para o estudo e outras atividades acadêmicas. Outro aspecto importante é que esses alunos se constituem na primeira geração de acadêmicos de suas famílias e tendem a apresentar um comportamento de pouca confiança em si mesmos, baixa expectativa sobre seu desempenho e, principalmente, um grande medo do fracasso (p. 65).

Essa dada condição cultural é diferente daquilo que se espera no *habitus academicus* dominante. Por parte dos professores, pesa um olhar sobre os alunos: de que estes não são tão bem preparados como eram os alunos no passado. Por parte das instituições, pesa um olhar, sobretudo, “en la enseñanza, y en particular en las aulas, en las experiencias académicas cotidianas” (EZCURRA, 2011, p. 66). Desse modo, tende-se a excluir os alunos sem o capital cultural desejado, empurrando-os para o fracasso acadêmico. Essa mesma lógica também é denunciada por Dubet (2011): “durante muito tempo o fracasso dos alunos não foi considerado responsabilidade da escola” (p. 297).

Ainda segundo Ezcurra (2011) esse contexto contribui para que muitos estudantes não consigam concluir sua graduação, uma vez que os índices de evasão nessa “franja social” são elevados. A partir de estudos realizados sobre a massificação do ensino superior nos Estados Unidos e na América Latina, a autora afirma “que los avances en la graduación involucraron a una parte exigua de los estudiantes de menores recursos, mientras que beneficiaron casi exclusivamente a los de estratos medios y altos”. Considerando os índices mais elevados de evasão entre os mais desfavorecidos, Ezcurra afirma que a “la presunta puerta abierta a la educación superior para aquellos estratos no es tal, sino que se trata de una puerta giratoria” (p. 62). Ou seja, o ingresso no ensino superior para muitos estudantes de camadas sociais mais baixas pode se transformar em uma porta giratória tanto no sentido de que nem todos a atravessam, mas também, no sentido de que dadas as condições precárias de alguns cursos e seus diplomas desvalorizados, muitos vão mudando sem saírem do lugar, com os investimentos em um curso superior não significando a possibilidade de uma transformação mais profunda nas condições de existência.

Nessa direção, Zago (2006), ao refletir sobre o percurso de estudantes universitários de camadas populares, traz relatos dos custos pessoais de se estudar em condições adversas: dificuldade de cumprir com as obrigações acadêmicas, não participação em atividades fora do horário das aulas, não participação nas atividades sociais da turma, sobretudo quando se inserem em cursos mais elitistas.

Se o ingresso no ensino superior representa para esse grupo de estudantes ‘uma vitória’, a outra será certamente garantir sua permanência até a finalização do curso. Originários de famílias de baixa renda, esses estudantes precisam financiar seus estudos e, em alguns casos, contam com uma pequena ajuda familiar para essa finalidade. Provenientes de outras cidades ou estados, pouco mais da metade tem suas despesas acrescidas pelo fato de não morar com a família. Nesses casos, residem na casa do estudante universitário (quando há vaga), ou com parente, ou ainda, dividem casa ou apartamento com colegas (ZAGO, 2006, p. 233).

Ainda ressaltando as dificuldades das camadas desfavorecidas da sociedade, Pacheco e Ristoff (2004) chamam a atenção para um estudo do Observatório Universitário da Universidade Cândido Mendes, o qual revela que 25% dos potenciais alunos universitários são tão carentes que “não têm condições de entrar no ensino superior, mesmo se ele for gratuito” (p. 9). Este dado aponta para a necessidade de políticas institucionais que sejam dirigidas a promover a permanência dos estudantes nos cursos universitários, principalmente daqueles com maiores dificuldades.

O papel da universidade no favorecimento da permanência no ensino superior

Entre os fatores elencados para a evasão/permanência, costuma se sobressair a questão econômica. Porém, em entrevista à Revista Ensino Superior (outubro/2013, p.31), a diretora acadêmica da Faculdade Santa Marcelina, Sueli de Moura, afirma que nem sempre esse é o principal motivo: “nas pesquisas internas, o item ‘não tenho condições financeiras’ aparece em primeiro lugar, mas quando o aluno realmente gosta do curso e quer ser um profissional da área, consegue recursos”. Mais do que discutir a relevância do aspecto econômico, esta fala sinaliza sobre a importância de se considerar outros fatores, no sentido de que o aluno pode perceber que o curso é um bom investimento. Por exemplo, se ancorado em uma boa estrutura de apoio, o aluno tende a ter condições de buscar alternativas para resolver a situação econômica.

Dada a multiplicidade de fatores relacionados à evasão e o desafio de garantir a permanência dos novos sujeitos no espaço acadêmico e com ensino de qualidade, têm crescido os esforços das IES por políticas institucionais que promovam a permanência dos alunos.

Vale destacar que as IES têm papel importante em relação à permanência dos alunos quando considerados a infraestrutura ofertada, como moradia estudantil, apoio ao transporte, biblioteca, refeitório, apoio para estudantes com deficiência física, entre outros. Para autores como Tinto, a permanência do estudante no ensino superior é bastante influenciada pela integração ao ambiente social e acadêmico, além de estar associada ao nível de expectativas do aluno. Dessa forma, quanto maiores forem as expectativas (educacionais e de carreira) e quanto mais satisfatória for sua integração social e acadêmica, suas chances de evasão diminuem. Nas palavras de Tinto (1993): “Quanto maior o comprometimento do aluno com a instituição e com os seus próprios objetivos, e elevado for o nível de integração acadêmica e social desse aluno, menor a probabilidade de evasão” (TINTO, 1993:130).

Nesse sentido, uma parte importante dessa problemática relaciona-se aos alunos recém-ingressantes, ou seja, os programas de acolhida e acompanhamento aos alunos do primeiro ano do ensino superior. Como aponta Ezcurra, o primeiro ano do ES trata-se de um período de transição e ajuste ao mundo universitário novo, com experiências que costumam ser difíceis, considerando o caráter de adaptação e a inexperiência dos alunos em relação ao que esperar do ambiente acadêmico (EZCURRA, 2009).

Para responder a essa demanda, desenvolve-se nos Estados Unidos, desde os anos oitenta, um movimento que procura, por meio de diferentes iniciativas, acolher de forma diferenciada e abrangente os alunos ingressantes. Registre-se ainda que estes programas não se destinam apenas a alunos de baixa renda ou de minorias étnicas, mas buscam atender a todos os estudantes.

Esse é o caso da Vanderbilt University, instituição de ES privada, localizada na cidade de Nashville, no Estado do Tennessee, no sudeste dos Estados Unidos, fundada em 1873. A universidade possui um programa chamado Experiência do Primeiro Ano (*The First-Year Experience*), que consiste em que todos os alunos do primeiro ano morem no *campus* da universidade, inspirado no modelo utilizado na Inglaterra pelas Universidades de Oxford e Cambridge.

A proposta foi criada em 2008 e tem como objetivo estimular a interação e a aprendizagem conjunta entre os estudantes, professores e tutores. Os alunos ingressantes devem morar obrigatoriamente na universidade durante o primeiro ano e a mudança para o *campus* é feita com um grande ritual que envolve professores, alunos voluntários e funcionários. Os alunos moram em um conjunto residencial composto por dez prédios, sendo que em cada um deles mora um professor coordenador da casa e um mentor, com suas respectivas famílias, que são os responsáveis por organizar as atividades da casa, orientar e ajudar os estudantes em caso de problemas. Além disso, o reitor de graduação mora com sua família em uma casa próxima ao complexo dos estudantes.

O complexo de prédios possui uma área comum, com refeitório, sala de ginástica, correios, suporte para uso de computador e apoio para produção de texto, que também podem ser utilizados por todos os alunos da

universidade. A universidade disponibiliza auxílio de tutores, grupos de estudos, oficinas para o desenvolvimento de habilidades de estudos e de pensamento crítico. São oferecidos ainda apartamentos adaptados para aqueles que possuem deficiência visual, de mobilidade ou surdez, além do auxílio de intérpretes para linguagem libras, audiolivros, serviço de anotação em aula e leitura. Além de atendimento médico, orientação para estudantes internacionais, apoio psicológico e aconselhamento religioso e, no caso dos que necessitam de apoio financeiro, são disponibilizadas bolsas de estudos. A universidade considera que graças ao conjunto dessas ações seus dados de evasão no 1º ano são bem baixos, chegando a índices de permanência na universidade de 97%.

O relato acima apresenta um conjunto de ações voltadas para o aluno ingressante no sentido de possibilitar uma boa interação do aluno com o ambiente acadêmico em seu conjunto. Ele, obrigatoriamente, mora na Universidade, estabelecendo relações de proximidade com colegas e professores, a começar com um ritual de acolhida, que acompanha o aluno ingressante desde a mudança para o campus. Ainda mais, conta com toda uma rede de apoio que atende às questões de sobrevivência e oferecem suporte para um bom ambiente de estudos. O resultado é a pequena taxa de desistência escolar, em torno de 3% no primeiro ano.

Se a experiência acima consiste em uma política da IES, o relato abaixo decorre de uma experiência de trabalho em uma faculdade filantrópica, na qual parte dos alunos são vocacionados e contam com uma estrutura de apoio para além do ambiente da IES, ou seja, residem em Casas de Formação, também chamadas de Seminário, Convento, Comunidades. Trata-se da Faculdade Dehoniana, localizada no município de Taubaté, no interior do Estado de São Paulo, região do Vale do Paraíba, que oferece os cursos de Filosofia e Teologia, os quais são exigências para a formação sacerdotal. Além dos seminaristas, os cursos contam também com uma participação de alunos da comunidade em geral.

As casas de formação garantem as questões básicas, como moradia e alimentação e constituem um ambiente que valoriza a vida estudantil; oferecem uma estrutura que facilita os estudos, como biblioteca, acesso a computadores e internet, salas de estudo individual e em grupo. Os cursos são matutinos e, no restante do tempo, além de compromissos com a comunidade, há os horários livres para a dedicação aos estudos. Destaca-se, sobretudo para os alunos ingressantes, a possibilidade de morar na mesma casa com colegas veteranos, podendo partilhar cotidianamente informações sobre o curso, como professores, autores, textos, trabalhos de conclusão de curso. Contam ainda com a presença de um responsável geral pela formação, que pode acompanhar as dificuldades e buscar outros apoios profissionais, como o suporte de um psicólogo ou de um professor de língua portuguesa.

Estes alunos vocacionados compõem um grupo bastante diversificado, tendo dentre eles alguns com significativa distorção série/idade e uma formação precária na educação básica. Observa-se que esses estudantes conseguem ter, ao longo do curso, uma superação das dificuldades e um bom resultado acadêmico, apresentando, por exemplo, no caso do curso de Filosofia, boas monografias como trabalho de conclusão de curso. Os casos de evasão se dão mais por um redirecionamento na opção vocacional do que por dificuldades nos estudos. Também no caso do curso de filosofia, ressalta-se ainda a conquista de uma nota 4,0 no último exame do Enade.

Para analisar esse resultado, é preciso considerar também a infraestrutura existente na instituição, como biblioteca ampla e com um bom acervo, sala de informática e salas de aula bem aparelhadas. Na parte acadêmica, a maioria dos professores são mestres ou doutores e as turmas são relativamente pequenas, facilitando um melhor acompanhamento dos alunos pelos professores.

A experiência da Faculdade Dehoniana apresenta características de uma estrutura favorável ao desenvolvimento acadêmico, demonstrando o quanto são significativos aspectos como ter um tempo para se dedicar aos estudos, um ambiente que estimula a educação, a integração entre alunos ingressantes e veteranos, além de uma estrutura que garanta questões básicas, como moradia, alimentação e saúde. Deve-se considerar ainda o engajamento dos alunos na própria formação, em decorrência da própria vocação religiosa de muitos, no sentido de uma preparação para uma vida de serviço à comunidade.

É preciso levar em conta que estas experiências relatadas acima estão distantes da maior parte da realidade do ES no Brasil. Porém, considerá-las ajuda a vislumbrar a necessidade de um trabalho diferenciado na acolhida dos alunos ao ambiente universitário. Desse modo, podemos sistematizar o significado destas experiências para o sucesso escolar destacando três aspectos. Primeiramente, permitem aos graduandos uma tranquilidade em relação a questões básicas da sobrevivência, como moradia e alimentação. Em segundo lugar, possibilitam um ambiente favorável com lugar e horário para os estudos, acesso a biblioteca e sala de informática e, sobretudo, um ambiente de socialização acadêmica, marcado pela convivência com colegas e responsáveis pela formação. Por fim, ressaltam-se as condições institucionais que garantem a qualidade acadêmica, como uma boa infraestrutura, salas de aula com número adequado de alunos, possibilitando uma proximidade com os professores.

Estes aspectos apontam que o desempenho escolar é decorrência de um conjunto de fatores e que a educação é uma atividade que envolve pessoas e instituições. Como afirma Rué (2007):

son las concepciones culturales de cada grupo humano, las condiciones organizativas de esta actividad, los rasgos personales de los receptores de la misma, las representaciones mutuas de los que interactúan y sus respectivas lo que, en un momento y en contexto determinados, proporciona a dicha actividad de le enseñar y de aprender como una actividad social y organizativamente construida (p. 141).

Nesse sentido, ao se analisar as condições favoráveis de permanência e bom desempenho escolar, sobretudo daqueles que carregam maiores carências, também é preciso atentar para o papel dos professores tanto para o aprendizado dos alunos como, também, na motivação para superar dificuldades, priorizar a formação e poder avançar com qualidade nos estudos.

Apesar de sua importância, por diversas razões estes suporte e incentivo por parte dos professores nem sempre estão presentes. Milner (2010) chama a atenção para o fato de que muitos educadores tendem a não reconhecer certas habilidades que estudantes de grupos economicamente desfavorecidos possuem e a apenas visualizar nesses alunos suas deficiências, o que “contribui para a criação de um círculo vicioso: educadores não ensinam com rigor e altas expectativas, estudantes não aprendem, estudantes vão mal nas avaliações e todos os envolvidos se perguntam o porquê” (p.36).

Nesse contexto de desqualificação dos alunos, sobretudo dos que advém das camadas mais desfavorecidas socialmente, as políticas de ampliação do acesso e até mesmo a construção de estruturas de apoio terão efeito limitado no processo de democratização do ensino superior. Como ressalta Ezcurra (2009, p. 112), o que mais garante a permanência é uma boa educação e a aula constitui um momento decisivo, sobretudo para os alunos que trabalham e têm pouco tempo para os estudos, tornando-se “quase o único lugar onde se encontram com seus pares e com os docentes”. Para tanto, ressalta-se a importância de uma expectativa positiva dos professores quanto aos alunos, expressa em uma relação que permita ao aluno ganhar autoconfiança em relação às suas capacidades e mais à vontade para pedir ajuda quando necessário.

Considerações finais

No contexto da expansão do ES, o presente texto procurou refletir sobre o papel que as IES podem oferecer em termos de estruturas de apoio para os alunos, principalmente para os recém-ingressantes. O que a universidade faz para atender aos acadêmicos ingressantes econômica e socialmente desfavorecidos? Ou que programas dão conta da inserção universitária, cuidando da transição da cultura escolar da educação básica para o *hábitus académico*? Na busca de construir respostas a estas questões, relataram-se duas experiências, uma em universidade americana e outra em uma faculdade filantrópica que, apesar de serem parte de duas realidades bastante diferentes da maioria das IES brasileiras, podem ser consideradas experiências positivas da existência de um conjunto de ações institucionais, que denominamos estruturas de apoio, as quais estimulam o desempenho e a permanência dos alunos no ensino superior.

Essas estruturas de apoio, formadas basicamente pela oferta de moradia e condições para que o aluno possa diminuir seus deslocamentos, ter mais tempo para se dedicar aos estudos, além de suporte para aulas e tutoria, apresentam-se como um diferencial positivo que deveria ser oferecido não apenas para os ingressantes e alunos desfavorecidos, mas a todos que tenham necessidade. Além disso, essa rede de suporte também estimula a interação entre os estudantes e professores, de forma que os alunos ingressantes se sentem acolhidos em um grupo e estimulados a dele participar.

Ao mesmo tempo, é preciso destacar o papel do professor, seu relacionamento com os alunos, expectativas em relação à sua aprendizagem, metodologia de ensino e seu preparo para a docência têm papel importante na relação do aluno com a universidade. Nesse sentido, torna-se fundamental que a formação de professores para o ES considere e valorize a reflexão sobre os diferentes perfis dos sujeitos que compõem a sala de aula.

A ampliação do acesso ao nível superior no Brasil pode ser considerada uma grande conquista social. Atualmente, camadas antes alijadas desta possibilidade têm acesso ao primeiro diploma de curso superior de sua geração. Encontra-se em transformação a realidade de um ES marcado pelo prestígio, reservado a camadas privilegiadas e, portanto, criteriosamente selecionadas. Porém, para que se possam saldar dívidas históricas e avançar no processo de democratização do ES, é preciso desfazer crenças e preconceitos segundo os quais a universidade é para poucos e que aqueles que estão ingressando agora não têm condições de acompanhar as aulas ou ter uma formação de qualidade. É preciso que as IES possam formar adequadamente a todos os alunos, independentemente de classe social, formação cultural, sobretudo os advindos de camadas economicamente desfavorecidas e/ou pertencentes a grupos historicamente excluídos desse nível de ensino, como negros e indígenas.

Não basta ampliar a oferta de oportunidades de acesso, focada no critério da meritocracia, pois, como afirma Dubet (2004), nesse modelo “quanto mais favorecido o meio do qual o aluno se origina, maior a probabilidade de ser um bom aluno, quanto mais ele for um bom aluno, maior será sua possibilidade de aceder a uma educação melhor, mais diplomas ele obterá e mais ele será favorecido” (p. 543). Sem falar que nesse modelo, os alunos que não conseguem avançar no ensino, ou seja, aqueles com baixo desempenho, que não conseguem acompanhar as aulas ou que acabam desistindo de estudar, sejam considerados os únicos responsáveis por seus “fracassos” e não vítimas de um sistema injusto que não lhes permitiu ter as mesmas chances de sucesso que os outros.

Desse modo, para se considerar a expressiva ampliação no número de vagas no ES como um panorama de enfrentamento das desigualdades educacionais, é preciso certificar de que forma os estudantes, principalmente de baixa renda, estão sendo acolhidos. Para que exista a real possibilidade de mobilidade social, é preciso condições a fim de que esses alunos não apenas ingressem, mas permaneçam e tenham uma boa formação universitária.

Mas o desafio é grande. Uma maior alternativa de acesso já se consolida para setores mais amplos da população e uma maior atenção para as condições de permanência se impõe como necessidade. Por parte das IES particulares, os altos investimentos em captação de alunos requerem a contrapartida de investimentos para uma maior permanência, pois certamente será um bom investimento a redução dos índices de evasão. Por parte das IES públicas, segue o desafio de ampliar as condições de acesso, acompanhado de estruturas de apoio que garantam a permanência e possibilitem a superação das carências da formação básica.

Como o tema é recente e bastante complexo, é preciso ainda ser mais bem explorado por meio de pesquisas, no sentido de ampliar os dados e perspectivas tanto do ponto de vista da construção ou aperfeiçoamento de estruturas de apoio como da melhoria da qualidade de ensino, tratando das necessidades pedagógicas decorrentes dos novos sujeitos e da importância da formação pedagógica do professor do ensino superior.

Referências

- ALMEIDA, M. I. **Formação do Professor do Ensino Superior, desafios e políticas institucionais**, São Paulo, Cortez, 2012.
- BAGGI, C. A. S.; LOPES, D. A. L.. **Evasão e avaliação institucional no ensino superior: uma discussão bibliográfica**. Avaliação, Campinas; Sorocaba, SP, v. 16, n. 2, p. 355-374, jul. 2011.
- BAIN, K. **Lo que hacen los mejores profesores universitarios**. Barcelona, Univ. De Valencia, 2007.
- BELETTATI. **Dificuldades de alunos ingressantes na universidade pública: indicadores para reflexões sobre a docência universitária**, Tese, orientador: Maria Isabel de Almeida, Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, 2011.
- BIGGS, J. Cambiar la enseñanza universitaria. In: **Calidad del Aprendizaje universitaria**. Madrid: Narcea, 2006, p. 19-53.
- BRASIL, MEC/INEP. **Sinopse do ensino superior 1995, 2003, 2009 - 2013**. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>
- DUBET, F. **O que é uma escola justa?** Cadernos de Pesquisa, v. 34, n. 123, set./dez. 2004.
- _____. **Mutações cruzadas: a cidadania e a escola**. Revista Brasileira de Educação v. 16 n. 47 maio-ago. 2011
- _____. **Os limites da igualdade de oportunidade**. Cadernos Cenpec, São Paulo, 2012, v.2, n.2, p.171-179, dez. 2012.
- EZCURRA, A. M. Os estudantes recém-ingressados: democratização e responsabilidades das instituições universitárias. In: PIMENTA & ALMEIDA (Orgs). **Pedagogia Universitária**. São Paulo, EDUSP, (2009).
- _____. Masificación y enseñanza superior: una inclusión excluyente. Algunas hipótesis y conceptos clave. En: LAMARRA, Norberto Fernandez y Paula, Maria de Fátima Costa (Compiladores). **La democratización de La educación superior em América Latina**. Argentina: EDUNTREF, 2011.
- MILNER, R. **Start Where you are but don't stay there. Understanding Diversity, Opportunity Gaps, and Teaching in Today's Classrooms**, Harvard Education Press, (2010).
- MOEHLECKE, S. **Avaliação institucional no ensino superior: como acompanhar a trajetória dos estudantes de graduação?** UFRJ. (2007), disponível em: http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2007/401.pdf, acessado em 05/12/2013.
- PACHECO, E.; RISTOFF, D. I. **Educação superior: democratizando o acesso**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 2004 (Série Documental. Textos para discussão n. 12).
- RUÉ, J. Concretar la relación entre enseñanza y aprendizaje + Planificar y organizar cada matéria: elaborar La guía de La asignatura. In: **Enseñar en La universidad**. Madrid, Narcea, 2007, p. 141-188.
- SILVA FILHO, R. L. L. et al. A evasão no ensino superior brasileiro. **Cadernos de Pesquisa**, v. 37, n. 132, set641-659, set./dez 2007.
- SILVA FILHO, R. L. L.; LOBO, M. B. C. **Como a mudança na metodologia do Inep altera o cálculo da evasão**, 2012, disponível em:
http://www.institutolobo.org.br/imagens/pdf/artigos/art_079.pdf, acessado em 31/08/2014
- TARÁBOLA, F. **Quando o ornitorrinco vai à universidade: longevidade e sucesso escolares de jovens oriundos de escolas públicas na USP**., Orientador: Teresa Cristina R. Rego. (2010).
- TINTO, V. **Leaving college: rethinking the causes and cures of student attrition**. 2. ed. Chicago: The University of Chicago, 1993. 312 p
- ZAGO, N. **Do acesso à permanência no ensino superior: percursos de estudantes universitários de camadas populares**. Revista Brasileira de Educação, 2006, v. 11, n. 32, pp. 226 – 237. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v11n32/a03v11n32.pdf>

Recebido em Novembro de 2014 | Aprovado em Fevereiro de 2015

Direito à educação, universalização e qualidade: cenários da Educação Básica e da particularidade do Ensino Médio¹

Right to education, universal access and quality: Basic Education scenarios and high school particularity

Derecho a la educación, acceso universal y calidad: escenarios de Educación Básica y la particularidad de la escuela secundaria

Monica Ribeiro da Silva²

Resumo

O texto faz inicialmente uma discussão conceitual sobre direito à educação. Em seguida, aborda a problemática que cerca esse direito com base no que determinam a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996 e o Plano Nacional de Educação 2014-2024. Traz dados sobre a oferta da educação básica e os analisa à luz do princípio constitucional do direito e do dever do Estado. A partir dessa análise discute a problemática da universalização do Ensino Médio e do acesso à escola por parte das juventudes brasileiras.

Palavras chave: Direito a Educação; Educação Básica; Ensino Médio; Universalização; Política educacional.

Abstract

The text initially does a conceptual discussion about the right to education. Then, it addresses the issues surrounding this right on the basis of what was determined by 1988 Federal Constitution, the National Law of Education of 1996 and the National Education Plan 2014-2024. It brings data on the supply of basic education and analyzes them face to the constitutional principle of the right and the duty of the State. From this analysis, the article discusses the issue of universalization of secondary education and access to school by Brazilian youths.

Keywords: Right to Education; Basic education; High school; Universalization; Educational policies.

Resumen

El texto hace inicialmente una discusión conceptual del derecho a la educación. A continuación, aborda las cuestiones relacionadas con este derecho sobre la base de la determinación de la Constitución Federal de 1988, la Ley de Directrices y Bases de la Educación de 1996 y el Plan Nacional de Educación 2014-2024. Aporta datos sobre la oferta de educación básica y analiza la luz del principio constitucional del derecho y el deber del Estado. A partir de esto se analiza la cuestión de la universalización de la educación secundaria y el acceso a la escuela por los jóvenes brasileños.

Palabras clave: Derecho a la Educación; Educación básica; Enseñanza secundaria; Universalización; Política educativa.

¹ Texto preparado com vistas à participação no II Colóquio Docência e Diversidade na Educação Básica: políticas, práticas e formação. Salvador/BA, 19 a 21 de maio de 2015.

² Doutora em Educação. Professora e pesquisadora do PPGE/UFPR. E-mail: monicars@ufpr.br

Um início de conversa

Escrevo este texto e me preparo para o II Colóquio Docência e Diversidade na Educação Básica: políticas, práticas e formação” em meio à proliferação de greves de educadores por todo o país. Neste maio de 2015, estão em andamento mobilizações paredistas em pelo menos quatro capitais e em cinco redes estaduais de ensino. Atenho-me neste início de reflexão à greve dos professores da rede estadual paranaense, haja vista a agressão física e moral sofrida pelos educadores desse estado no último 29 de abril.

A situação na cidade de Curitiba, capital do estado do Paraná, beirou a catástrofe. Os professores da Educação Básica, da educação superior e servidores das áreas da saúde, do judiciário, dentre outros entraram em greve, pois o governo do estado, falido pelo atual e reeleito governador, enviou para a Assembleia Legislativa do Paraná (ALEP) um Projeto de Lei (PL 252/2015) que o autorizaria a transferir recursos da previdência dos servidores para o caixa do governo, na ordem de 125 milhões por mês. Em 4 anos, o rombo na Paraná Previdência seria de aproximadamente 8 bilhões de reais.

A mobilização docente havia se iniciado em fevereiro deste mesmo ano, momento em que, após aproximadamente 30 dias de greve, se fizera um acordo que culminou com a retomada das aulas, porém, com a manutenção do “estado de greve” por parte dos educadores. Pelo acordo, o Projeto de Lei seria retirado da pauta pelo governo, o que foi cumprido de imediato, todavia, reencaminhado no mês de abril. Em 25 de abril, os profissionais da educação deliberaram em assembleia pela retomada da greve. Na tarde do dia 28 de abril, com vistas a intimidar os educadores acampados em frente à Assembleia Legislativa, ocorrera uma ação de violência por parte dos policiais militares convocados a impedir a aproximação do prédio da ALEP. Houve o uso de bombas de gás lacrimogêneo, spray de pimenta, jatos de água e corpo a corpo protagonizado pela tropa de choque da Polícia Militar contra os professores e os demais servidores se firmaria como prenúncio do terror protagonizado no dia seguinte, data marcada para votação do PL.

Contrariando todas as regras estabelecidas, os policiais estavam fortemente armados e foram chamados de todas as regiões do estado para cercar a ALEP. Isso porque, em fevereiro, os professores haviam ocupado o prédio da Assembleia Legislativa e conseguido impedir que a Lei fosse votada. No dia 29 de abril, contavam na Praça Nossa Senhora da Salete, em frente à ALEP e ao Palácio do Governo, mais de dois mil policiais. E lá estavam também professores vindos de toda a parte do estado para proteger o que é seu por direito. A tensão foi alimentada por helicópteros voando baixo, presença da cavalaria e da tropa de choque da Polícia Militar.

Enquanto na Praça educadores eram agredidos, dentro da Assembleia Legislativa os deputados da base governista insistiam na aprovação do Projeto de Lei. Foram duas horas de barbárie: balas de borracha, spray de pimenta, gás lacrimogêneo, cães e helicópteros que resultaram em mais de 240 feridos fisicamente e toda uma rede de professores ferida na alma e em sua dignidade. Ao fim e ao cabo, a Lei foi votada e aprovada.

A lição que fica deste episódio, dentre outras, é a de que perde a sociedade e perde a nossa já frágil democracia. A lição dada por esses professores e professoras, porém, é a de que lutar por um direito assegurado vale sempre a pena. Em Nota, afirma o sindicato dos professores:

E assim, neste dia, apesar da resistência pacífica e heroica dos(as) servidores(as) estaduais, a tramitação do projeto do governo continuou. Ao custo de sangue e lágrimas de centenas de trabalhadores(as). E isto, sim, é de lamentar e repudiar. Além de não podermos entrar e nos manifestar na Casa do Povo, fomos expulsos violentamente das ruas. É um desrespeito ao Estado Democrático de Direito. É o retorno de uma ditadura insana, na qual a vaidade e o projeto personalista do senhor governador se sobrepõe ao de milhares de trabalhadores e trabalhadoras (APP SINDICATO).

Por que iniciar este diálogo com esta menção às greves docentes e a esse lamentável episódio? Por entender que falar em direito à educação sem mencionar a realidade estabelecida é falar no vazio. Parto do pressuposto de que a proclamação de direitos, ainda que com o risco de que se tornem “letra morta”, sinaliza em direção ao direito e obrigação de lutar para que se efetivem, haja vista terem sido proclamados (CHAUÍ, 1989, p. 10; OLIVEIRA e ADRIÃO, 2013, p. 30).

Diante da discussão pretendida, este texto aborda, guiado pela compreensão acima, a problemática do direito à educação básica e da sua universalização. Para isso, recorre ao que determinam a Constituição Federal, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação e o Plano Nacional de Educação 2014-2024. Traz dados sobre a oferta da educação básica e os analisa à luz do princípio constitucional do direito e do dever do Estado. A partir dessa análise, discute a problemática da universalização do Ensino Médio e do acesso à escola por parte das juventudes brasileiras, conferindo destaque final às condições de oferta com qualidade na última etapa da Educação Básica.

Entre o proclamado e o realizado: O direito à educação na Constituição Federal e legislação decorrente

Marilena Chauí no texto já mencionado assevera que “cada direito, uma vez proclamado, abre campo para a declaração de novos direitos e que essa ampliação das declarações de direitos entra em contradição com a ordem estabelecida” (CHAUÍ, 1989, p. 26). Pelo menos duas possibilidades de interpretação se apresentam para esta afirmação: a primeira, de que o enunciado dos direitos constrange a realidade tal como dada, a ponto de se colocar a possibilidade de que ela seja transformada e, a segunda, firma-se o reconhecimento de que o direito proclamando somente o é por um sentido de ausência.

Ainda no texto referido, prossegue a autora: “podemos, então, dizer que as declarações de direitos, ‘afirmam mais’ do que a ordem estabelecida permite e ‘afirmam menos’ do que os direitos exigem, e essa discrepância abre uma brecha para pensarmos a dimensão democrática dos direitos” (CHAUÍ, 1989, p. 26). Resta claro que no ato do enunciado do direito tem-se consciência de sua insuficiência, e mais, que uma vez proclamado e reconhecido, no horizonte estão sinalizados novos direitos ainda por serem reconhecidos e/ou proclamados. É com base nesses pontos de partida e de referência que no presente texto busco tratar do direito à educação em face da realidade estabelecida.

Em se tratando da Educação Básica, tomá-la como direito implica em compreendê-la como “educação de base, como etapas conjugadas sob um só todo”, afirma Cury (2008) ao fazer referência ao texto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996³.

A LDB 9.394/96, ao estabelecer o nível Educação Básica como sendo aquele que abrange a escolarização de zero a 17 anos, leva a compreendê-la, ao mesmo tempo, como “conceito novo” e como ampliação do “direito” (CURY, 2008). Como “conceito novo”,

A educação básica veio esclarecer e administrar um conjunto de realidades novas trazidas pela busca de um espaço público novo. Como um princípio conceitual, genérico e abstrato, a educação básica ajuda a organizar o real existente em novas bases e administrá-lo por meio de uma ação política consequente (CURY, 2008, p. 294).

Entendida como direito, a Educação Básica, no contexto brasileiro, significa “um recorte universalista próprio de uma cidadania ampliada e ansiosa por encontros e reencontros com uma democracia civil, social, política e cultural” (CURY, 2008, p. 294). O constrangimento em relação ao estabelecido se verifica na medida em que desde 1971, pela Lei nº 5.692, a obrigatoriedade escolar mínima no país seria de oito anos; porém, ao momento em que se consagra a LDB de 1996, portanto, 25 anos depois do proclamado, a média de escolaridade dos/das brasileiro/as acima de 18 anos era de 6,2 anos (IBGE, Séries Estatísticas. Consulta *on line*).

O direito proclamado na Lei de Diretrizes e Bases da Educação possui seu marco referencial ancorado na Constituição Federal (CF) de 1988. A Carta Magna traz em seu Artigo 5º a educação como um direito social, ao lado da saúde, do trabalho, do lazer, da segurança, da previdência social, da proteção à maternidade e à

3 Pela LDB 9.394/96 a educação brasileira se organiza em dois níveis de ensino: Educação Básica e Educação Superior. A Educação Básica compreende três etapas: Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio. Originalmente é proclamado como obrigatório somente o Ensino Fundamental de oito anos. Conforme a explicitação presente nas Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais da Educação Básica, 14 anos após ter sido sancionada a LDB, a educação básica deve ser compreendida como “um conjunto orgânico, sequencial e articulado” (Brasil, Parecer CNE/CEB 07/2010 e Resolução CNE/CEB 04/2010).

infância, e da assistência aos desamparados, tendo sido acrescidos o direito à moradia, por meio da Emenda Constitucional (EC) nº 26/2000 e o direito à alimentação, por meio da EC nº 64/2010.

No Capítulo III – “Da educação, da cultura e do desporto”, na seção I - Da educação, a CF explicita em seu artigo de número 205:

A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será 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.

No Art. 206 são elencados os princípios sob os quais deve se dar a educação, dentre eles: a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola a liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas; coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; a valorização dos profissionais do ensino; a gestão democrática da educação pública; a garantia de padrão de qualidade.

Se em meados da década de 1990 o constrangimento da realidade diante do direito proclamado impunha como exigência que se envidassem esforços no sentido da universalização do Ensino Fundamental, alçado a obrigatório dos seis aos 14 anos pela Lei nº 10.172/2001 que estabelecia o Plano Nacional de Educação 2001-2011, atendida a ampliação do acesso e da permanência nesta etapa, o final dos anos 2000 anunciava a possibilidade e a necessidade de que se proclamasse novo alargamento do direito à educação. É o que sustentava a EC 59/2009 ao propor e incorporar na Constituição Federal a obrigatoriedade escolar dos 4 (quatro) aos 17 anos, indicando o ano de 2016 para que se efetive.

Originalmente, o Art. 208 da CF de 1988 assim anunciava:

O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria”. E, pela EC 59/2009, a Constituição Federal passa a afirmar como dever do Estado: “ I – educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade⁴. Desde a EC 14 de 1996 se tem assegurada a oferta gratuita para todos os que não tiveram acesso à educação escolar na idade própria⁵.

Entre o proclamado e o realizado: o constrangimento da Constituição Federal diante da ordem estabelecida

Nesta seção, buscarei elucidar o argumento de que os direitos proclamados entram em contradição com a ordem estabelecida (CHAUÍ, 1989, p. 26). Para esse fim, irei recorrer a dados quantitativos e características da oferta das etapas da Educação Básica.

De acordo com os dados do Censo da Educação Básica de 2012, a matrícula na pré-escola neste ano era de 4.754.72, configurando um crescimento de 1,6%, em relação a 2011, que contava com 4.681.345 matriculados. Em 2011, esse total significava pouco mais de 80% da coorte. No entanto, se consideramos que a faixa de quatro e cinco anos é idade escolar obrigatória e se considerarmos ainda que a população brasileira em 2011 nessa idade era de 5.698.280, constataremos uma defasagem de oferta na ordem de 1.016.935 matrículas.

Para o Ensino Fundamental, 2011 contava com um total de 30.358.640 matrículas, sendo 16.360.770 nos anos iniciais (6 a 10 anos) e 13.997.870 nos anos finais (11 a 14 anos). A população brasileira era, nas respectivas faixas etárias e segmentos, de 15.252.392 (6 a 10 anos) e de 14.011.623 (11 a 14 anos). Esse quadro evidencia o quanto a reprovação, a repetência e a desistência escolar são marcas do sistema educacional do país, haja vista que a matrícula no primeiro segmento do Ensino Fundamental ultrapassava em aproximadamente um milhão o número de crianças entre seis e dez anos de idade. Já para o segundo segmento, se a distorção idade série para a faixa dos 11 aos 14 anos é menor, ainda que exista, ela é imensa para a faixa etária que compreende os jovens adolescentes que têm entre 15 e 17 anos. Estavam matriculados entre o sexto e nono

⁴ A ampliação da obrigatoriedade está incorporada na LDB 9.304/96 por meio da Lei nº 12.796/2013.

⁵ O § 1º do Artigo 208 da CF proclama ainda que o “ acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo”. A esse respeito, ver Oliveira e Adrião (2013).

ano do Ensino Fundamental, em 2011, um total de 3.927.758 alunos, quase 40% das pessoas com 15, 16 ou 17 anos, o que confirma a persistência da prática da reprovação, repetência e desistência escolar.

Ainda por referência o ano de 2011, a matrícula no Ensino Médio contava com 8.400.689, considerando todas as faixas etárias e as modalidades regular e Ensino Médio Integrado⁶. A população em idade escolar obrigatória desejável para esta etapa era de 10.424.700 (15 a 17 anos). Destes, 5.451.576 estavam matriculados no Ensino Médio, em torno de 50%, portanto. Se consideramos os jovens/adolescentes de 15 a 17 anos que se encontravam ainda no Ensino fundamental (3.927.758), nos deparamos com o triste número de 1.045.366 pessoas sem qualquer vínculo escolar, ainda que sejam portadores do pleno direito à educação.

Em 2012, segundo a PNAD, eram 2.464.422 os jovens de 15 a 17 anos matriculados no Ensino Fundamental regular, totalizando 23,6% da faixa etária, e 147.676 matriculados na Educação de Jovens e Adultos (1,45). Tomando ainda por referência a PNAD 2012, o número de matriculados no Ensino Médio modalidade Educação de Jovens e Adultos, nessa faixa etária contavam 20.356 pessoas (0,2% da faixa etária). Estavam sem estudar e não haviam concluído o Ensino Médio um total de 1.578.562 jovens entre 15 e 17 anos, o que corresponde a 15,2% das pessoas com idade entre 15 e 17 anos. Esses dados evidenciam os itinerários descontínuos a que está submetida a escolarização da juventude e trazem à tona o descompasso entre o proclamado e o efetivamente realizado.

Entre os anos de 2011 e 2013, a situação pouco se altera pelas etapas da Educação Básica. Em 2013, a matrícula na Educação Infantil para a faixa etária de 4 e cinco anos era de 4.860.481. Nos anos iniciais do Ensino Fundamental, em 2013, o Censo da Educação Básica trazia 15.764.926 matrículas e 13.304.355 matrículas nos anos finais. Totalizavam 8.312.815 as matrículas no Ensino Médio em 2013, considerando todas as faixas etárias. A tabela abaixo permite constatar uma tendência de (pequeno) aumento da matrícula na Educação Infantil para a faixa de quatro e cinco anos e de queda da matrícula nos dois segmentos do Ensino Fundamental e no Ensino Médio

Tabela 1: Matrículas na Educação Básica por etapas e segmentos – 2011-2013

	2011	2013
Pré-escola (4-5 anos)	4.681.345	4.860.481
EF (6-10 anos)	16.360.770	15.764.926
EF (11-14 anos)	13.997.870	13.304.355
EM (Todas as faixas)	8.400.689	8.312.815

Fonte: Censo da Educação Básica, 2011 e 2013.

A tendência de queda sinaliza para a necessidade de que se analisem suas causas. Para o Ensino Fundamental, por exemplo, o que significa a queda na matrícula? Significaria algum acomodamento, haja vista o crescimento efetivo entre 1995 e 2011? Em 1995, a taxa líquida⁷ da matrícula no Ensino Fundamental totalizava 85,9% e, em 2011, compunha 93,7%, considerando a faixa etária de 7 a 14 anos, e 95,2% a faixa etária de 6 a 14 anos (Anuário Brasileiro da Educação Básica, 2014). De qualquer modo, se consideramos que desde 1971 a idade de 7 a 14 anos compreende o tempo de escolaridade obrigatória, é possível, em face desses dados, dimensionar a distância entre o proclamado, o efetivamente realizado e o esforço que se há de fazer para que

⁶ Trata-se da Educação Profissional Técnica de Nível Média de oferta integrada ao Ensino Médio. Para efeitos de contagem da matrícula, o censo escolar considera o Ensino Médio regular, não profissional e, também, o Ensino Médio Integrado.

⁷ Taxa de Escolarização, conforme conceitua o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, é “a percentagem dos estudantes (de um grupo etário) em relação ao total de pessoas (do mesmo grupo etário), podendo ser líquida ou bruta”. A taxa de escolarização líquida refere-se à parcela da população na faixa etária matriculada na etapa/série esperada e taxa bruta mostra se a oferta de matrícula é suficiente para atender a demanda na faixa etária/etapa desejada.

se tenha o direito plenamente assegurado e uma aproximação mais efetiva em relação à universalização.

No que diz respeito ao Ensino Médio, os dados sinalizam para um quadro ainda mais preocupante, pois apontam para uma crescente retração quando comparados à evolução das matrículas ocorrida entre 1991 e 2004 e ao movimento ocorrido no Ensino Fundamental entre 2000 e 2011. As matrículas no Ensino Médio cresceram de 3.772.330 em 1991 para 8.401.829 em 2011. Um crescimento da ordem de mais de 50% em dez anos. O ápice do crescimento ocorreu em 2004, com 9.169.357. Desde então, verifica-se uma oscilação para mais ou para menos entre 2005 e 2013.

Para o Ensino Médio, a taxa líquida de matrícula era de 23,5% em 1995, passando a 54,4% em 2012. Verifica-se, por um lado, uma significativa expansão, e, por outro, uma imensa distância com relação à universalização. A redução da matrícula está concentrada nos jovens de 18 a 24 anos (é maior para o segmento de 20 a 24 anos), na rede pública estadual; é maior na Região Sudeste, especialmente nas grandes metrópoles, portanto, majoritariamente urbana; pouco maior no segmento masculino e proporcionalmente maior no noturno (ANUÁRIO BRASILEIRO DE EDUCAÇÃO BÁSICA, 2014).

Consideradas as limitações do presente texto, deixo indicada a necessidade de aprofundamento na caracterização da oferta da Educação Básica. Por exemplo, se levarmos em conta a distribuição regional pelo país, é possível identificar outros aspectos de uma realidade marcada pela desigualdade e heterogeneidade. Em 2012, pouco mais de 42% da matrícula do Ensino Médio encontrava-se na região sudeste, ao passo que a região norte comportava menos do que 10% do total das matrículas. Entre os 25% mais ricos, 75% da faixa etária entre 15 e 17 anos cursavam a última etapa da Educação Básica. Já entre os 25% mais pobres, a matrícula atende a pouco mais de 40%. Entre os autodeclarados brancos, 62% cursavam o Ensino Médio em 2012. Entre os autodeclarados pretos, as matrículas estavam na casa dos 45% (IBGE/PNAD, 2012).

Nesse cenário de expansão, algumas características vão se instituindo e caracterizando a oferta, o acesso e a permanência na escola. Embora a ampliação do acesso venha se efetivando nas duas últimas décadas, as distorções idade/série permanecem como marca do sistema educacional brasileiro. No que se refere à faixa dos 15 aos 17 anos de idade, como visto, aproximadamente 40% dos estudantes encontram-se ainda no Ensino Fundamental. Esse cenário sinaliza também para as desigualdades de acesso e permanência. Em vista disso, a consolidação dos direitos depara-se e se debate com o constrangimento provocado pela ordem estabelecida, ao mesmo tempo em que novos direitos são proclamados.

Mais uma vez a proclamação de direitos: o Plano Nacional de Educação 2014-2024 e a universalização da Educação Básica

Após amplo debate nacional marcado pelas conferências municipais, estaduais e pela Conferência Nacional de Educação – CONAE 2010 e por aproximadamente três longos anos de idas e vindas ao Congresso Nacional, em junho de 2014 foi finalmente aprovado pelo legislativo e sancionado sem vetos o Plano Nacional de Educação com vigência entre 2014 e 2024 (BRASIL, LEI 13.005/2014).

Em suas diretrizes gerais, a Lei do PNE sinaliza para o reconhecimento dos limites da ordem estabelecida em face dos direitos já proclamados. Além disso, aponta para ações no campo das políticas públicas que venham ao encontro da necessidade de que os direitos proclamados sejam, de fato, assegurados.

São diretrizes do Plano Nacional de Educação estabelecidas na Lei 13.005 de 25 de junho de 2014, Artigo 2º:

I - erradicação do analfabetismo;

II - universalização do atendimento escolar;

III - superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação;

IV - melhoria da qualidade da educação;

V - formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade;

VI - promoção do princípio de gestão democrática da educação pública;

VII - promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País;

VIII - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto - PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade;

IX - valorização dos (as) profissionais da educação;

X - promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental.

Das diretrizes estabelecidas se depreende o reconhecimento de direitos já incorporados à legislação; porém, ainda não efetivamente assegurados, desde a superação do analfabetismo, que acomete ainda próximo a 2% (166, 8 mil) de jovens adolescentes entre 15 e 17 anos de idade. Em 2011, o país possuía a triste marca de 12,9 milhões de pessoas com mais de 15 anos analfabetas, conforme os dados da PNAD. Aliado ao cenário visto na seção anterior, esse quadro ajuda a compreender o porquê das palavras fortes na descrição das diretrizes do novo PNE: universalização, superação das desigualdades, melhoria da qualidade e valorização dos profissionais da educação são algumas delas.

Em vista do cumprimento dessas diretrizes, o anexo da Lei 13.005/14 traz dentre as suas metas a universalização da Educação Básica, particularmente no que se refere à faixa etária obrigatória⁸:

- Meta 1: universalizar, até 2016, a Educação Infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de Educação Infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE.
- Meta 2: universalizar o Ensino Fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE.
- Meta 3: universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no Ensino Médio para 85% (oitenta e cinco por cento).

Em que sentido podemos tomar o termo “universalização”? Tornar “universal” sem que seja mera figura retórica implica em pelo menos três ações por parte do poder público: o reconhecimento do direito; a ampliação da oferta de modo a alcançar a maior proximidade possível em relação à taxa líquida de escolarização; e que se assegure o caráter obrigatório e gratuito.

Em linhas gerais, a caracterização da oferta do Ensino Médio brasileiro atualmente parte dos seguintes dados (ano de referência 2013 conforme o Censo da Educação Básica).

- 24,2 mil escolas
- 413 mil Professores
- 8,3 milhões de estudantes no Ensino Médio
- 1,3 milhões de estudantes na EJA
- 10,4 milhões de jovens adolescentes de 15 a 17 anos
- 21 milhões de jovens e adultos como demanda potencial

Trata-se de uma oferta majoritariamente pública e estadual. Das 8.312.6815 matrículas de Ensino Médio em 2013, 12,2 % estavam na rede privada, 85,5% nas redes estaduais e apenas 1% na rede federal. Outro dado expressivo diz respeito à distribuição das matrículas entre os turnos. Se em 1995 as matrículas estavam 34% no diurno e 66% no noturno, conforme os dados do censo escolar daquele ano, em 2011 essa relação se inverte,

⁸ Abordarei, dada a finalidade e limitação do presente texto, apenas a meta 3 do Plano Nacional de Educação, que trata do tema da universalização do Ensino Médio, haja vista alimentar a discussão a ser feita na próxima seção do artigo. Menciono as metas 1 e 2 por tratarem, igualmente, da temática da universalização.

passando a 67,5% das matrículas no período diurno e uma retração da matrícula noturna, totalizando 32,5%, de acordo com os dados do Censo Escolar 2011.

Em se tratando da escolarização dos jovens de 15 a 17 anos, entendo que o ponto de partida e referência permanente para dimensionar o desafio da universalização está ancorado em duas ordens de questões: a situação educacional atual da juventude e a consideração de que não estamos diante de uma, mas de várias “juventudes”.

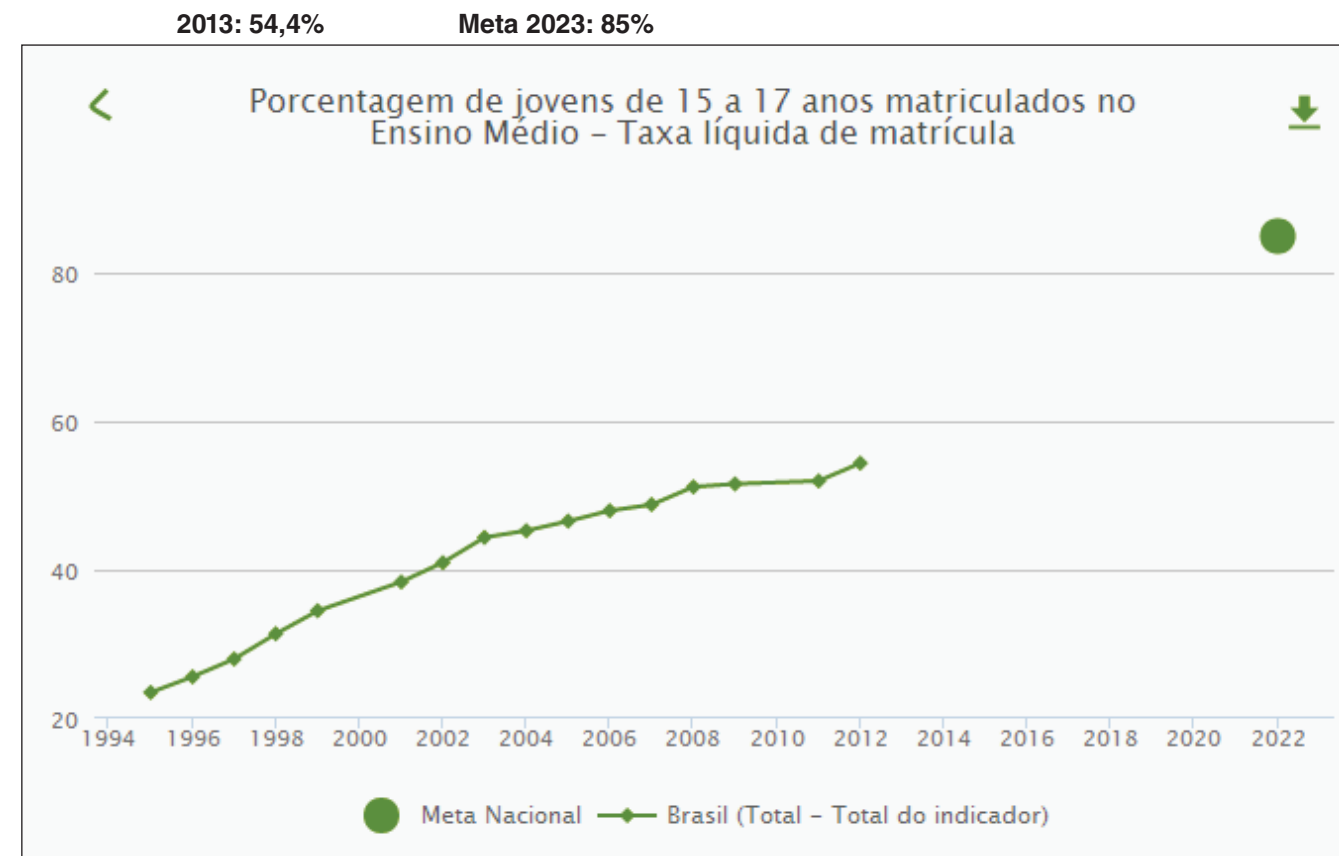
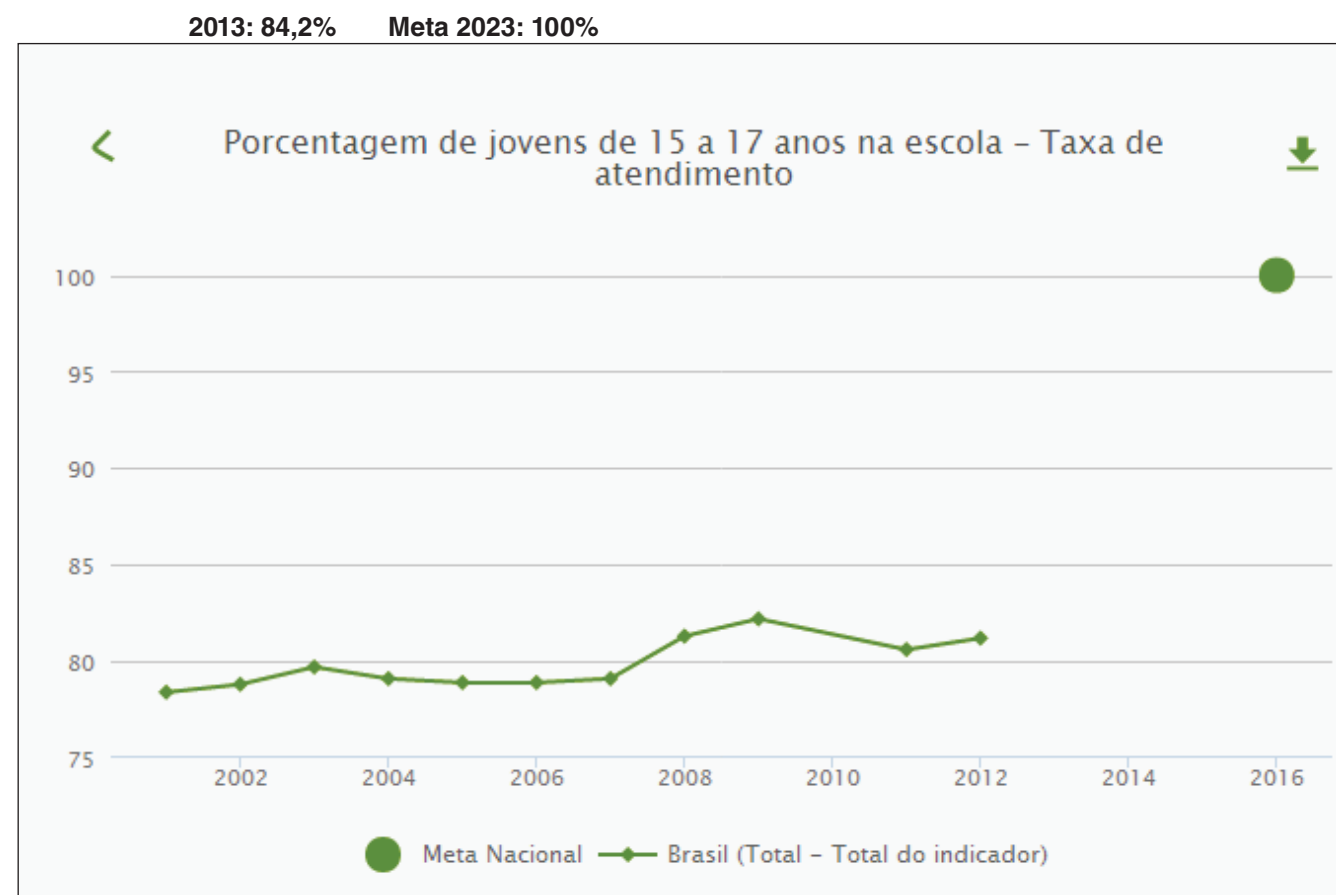
Sobre a questão de primeira ordem, o quadro abaixo permite visualizar a situação educacional da juventude:

Quadro I – Situação Educacional da Juventude – 15 a 17 anos e 18 a 24 anos – 2012

Situação/escolaridade	15 a 17 anos	18 a 24 anos
Analfabetos	1,6%	2,8%
Frequentam a escola	81,3%	31,7%
Ensino Fundamental	25,3%	4,9%
Ensino Médio	54,6%	13,8%
Educação Superior	1,4%	12,9%
Não frequentam a escola	18,7%	68,3%
Total (mil)	10.417,9 (100%)	24.284,7 (100%)

Fonte: IBGE 2010 (dados populacionais) e PNAD 2012 (dados educacionais)

Tendo por base os dados do Censo da Educação Básica de 2013 e considerando a Meta 3 do PNE com vistas à universalização do Ensino Médio, temos o panorama a seguir:



Os gráficos acima permitem dimensionar quantitativamente a distância entre o já assegurado e a meta de universalização para o período estabelecido no Plano Nacional de Educação. Levando em conta o sentido da universalização como direito associado à obrigatoriedade e gratuidade, é possível afirmar que estamos diante do reconhecimento do direito, porém, de um direito constrangido pela ordem estabelecida, marcada pela necessidade de ampliação da oferta, de melhoria da qualidade, de investimento nas condições da docência e das condições materiais das escolas, conforme explicitado nas diretrizes do PNE 2014-2024.

O segundo ponto a considerar, o de que não estamos diante de uma, mas de várias “juventudes”, remete, por um lado, à necessidade de superação de um amálgama cultural que, cravado na história, ainda hoje impele ao não reconhecimento por parte da sociedade brasileira, especialmente entre os mais pobres, de que o Ensino Médio se institui como um direito. Por outro lado, essa mesma história que levou à identificação de um ensino para poucos provoca um tensionamento ao não reconhecer que entre os muros da escola se espalha uma multiplicidade de juventudes, sim, com “s”, uma juventude plural. Plural nos desejos, nas expectativas, nos interesses. Plural nas formas de ver e viver. Plural e desigual diante das condições de produção material da existência. Plural e diversa diante dos projetos de futuro. Plural porque diferentes na cor, na sexualidade, nas crenças, etc.

Essa pluralidade de juventudes traz para as escolas tensões que a obrigam a rever as práticas de padronização dos modos de ensinar e de avaliar. Faz, também, com que emergja a necessidade de que se produzam diálogos mediados por outras linguagens, outras artes, outros modos de compreender e interagir com os campos da ciência, da ética, da estética, do trabalho, da tecnologia.

Assim, vale considerar, em se tratando da melhoria da qualidade, como afirma o PNE, as situações escolares marcadas pela reprovação e desistência. No que diz respeito ao Ensino Médio, os dados sugerem especial atenção, haja vista a continuidade de uma realidade que se prolonga anos a fio. Para ilustrar essa condição, tomo por referência os dados de abandono e reprovação no ano de 2012. A taxa média de reprovação no Ensino

Médio foi de 12,5%, com uma variação significativa entre as 27 unidades da federação, sendo a menor taxa a de 6%, no Amazonas, e a maior taxa a de 20,7%, no Rio Grande do Sul. Em 18 unidades da federação, mais de 10% dos estudantes reprovaram neste ano. A taxa de abandono em 2012 ficou em torno dos 12% na média nacional, marcada igualmente por grande oscilação entre redes estaduais, sendo a menor a de 4,5%, em São Paulo, e a maior, 19,3%, no Rio Grande do Norte.

Dessa breve contextualização sobre a abrangência e condições de oferta do Ensino Médio, reitero a finalidade de dimensionar a distância entre os direitos proclamados na Constituição Federal e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação, bem como nos enunciados das Diretrizes e Metas do Plano Nacional de Educação. O constrangimento em face da “ordem estabelecida” (CHAUI, 1989, p.26) indica como oportuno problematizar as possibilidades de aproximação do estabelecido em relação aos direitos anunciados. Esse exercício é o que me proponho a fazer a seguir.

Ensino Médio como educação básica: desafios do reconhecimento do direito e da universalização

A heterogeneidade da matrícula e das condições de acesso e permanência, o quadro de reprovação e abandono escolar e o horizonte da universalização configuram grandes desafios à consolidação do Ensino Médio como educação básica. Em vista deles, é preciso atentar, dentre outros, para os aspectos ligados ao financiamento público. A ampliação da vinculação de recursos e a complementação financeira por parte da União, verificada com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) a partir de 2007, pode ter se instituído como incentivo para o crescimento da oferta de vagas. Mas, em que medida o aumento do financiamento público implicou na ampliação do acesso e na melhoria das condições de permanência e qualidade?

O decréscimo na matrícula, a reprovação e o abandono escolar apontam que é preciso ainda assegurar escolas em condições plenas de realizar uma educação de qualidade, que acolham e que permitam a vivência de uma experiência formativa plena e significativa. As condições materiais não podem ser pensadas dissociadas das lógicas de organização pedagógica e curricular. É preciso, também, superar uma forma escolar estabelecida quando o “secundário” era ainda destino de poucos, marcadamente das “elites condutoras do país”, conforme afirmava Gustavo Capanema na Exposição de Motivos que levou à criação das Leis Orgânicas do Ensino Secundário, em 1942.

Trata-se, portanto, de assegurar o direito à educação básica em sua plenitude, isto é, como um “todo” (CURY, 2008). Enquanto “parte” desse “todo” implica em que se alicerce o Ensino Médio, última etapa da Educação Básica, em torno de uma formação que confira a cada um/cada uma certa identidade, por um lado, e a diferença, por outro, de modo a nos reconhecermos ao mesmo tempo como “sociedade” e como “indivíduos” (Adorno, 1996). E ainda, que a escola possa se instituir como espaço capaz de minimizar os efeitos produzidos pelas condições desiguais de existência e que, ao mesmo tempo, se guie pela construção da autonomia intelectual e moral, tendo em vista compreender e agir criticamente no mundo.

Diante desses desafios, uma pergunta a se fazer é certamente esta: Que condições de oferta e qualidade⁹ seriam necessárias com vistas a assegurar esse direito?

Tentarei a seguir destacar algumas situações sobre as quais julgo interessante que nos debruçemos para pensar a relação entre a consolidação do Ensino Médio como educação básica e as condições de oferta e qualidade, haja vista as contradições entre direitos proclamados e direitos assegurados e/ou efetivados.

⁹ Em concordância com Oliveira e Adrião (2013, p. 31), “de um lado, o pré-requisito para se discutir qualidade da educação é que esta seja para todos (quantidade), e, de outro, a qualidade é pré-requisito para se discutir a quantidade”. Com essa compreensão, entendo que nos potencializamos a não sucumbir na falsa polarização de que uma (qualidade/quantidade) exclui a outra.

Tendo como premissa que o Ensino Médio é um direito, eu começaria por trazer à reflexão a necessidade de construção de escolas e da melhoria nas condições materiais das já existentes. Aqui reitero questões ligadas ao financiamento público, tendo em vista assegurar as condições de qualidade no sentido de recuperar os edifícios escolares muitos deles em situação de abandono e construir novas escolas a partir de um projeto arquitetônico que considere as necessidades postas hoje pelos sujeitos – dessas múltiplas e plurais juventudes – que se utilizam do espaço-tempo escolar.

Com relação à infraestrutura e condições materiais das escolas de Ensino Médio, em face das diretrizes do PNE de melhoria da qualidade, vale destacar que as condições de oferta contam com 44% de escolas sem bibliotecas, 56% sem laboratórios de ciências, 7% sem qualquer tipo de acesso à internet, 30% sem quadras de esportes (INEP, Censo Escolar, 2012).

Nesse aspecto entram as características de materiais e equipamentos – quais linguagens desses materiais e equipamentos seriam necessárias com vistas a estabelecer uma interlocução profícua com os jovens e com os adultos que frequentam o Ensino Médio atualmente? Um exemplo é da necessidade de rede wireless em cada escola como condição de assegurar a todos/as, alunos/as e professores/as as condições plenas de comunicação e interação com o mundo virtual.

Não podemos nos esquecer de que as tecnologias e suas redes interativas são fatores de construção identitária dos jovens que, por essa razão, atribuem (ou não) sentido e significado ao espaço da escola. A mediação dessas tecnologias pode se configurar, portanto, em formas de ressignificar as mediações estabelecidas entre professores/as e alunos/as, dentre outros aspectos.

Essas condições, no entanto, não podem ser pensadas dissociadas das lógicas de organização curricular. Urge estabelecer uma organização pedagógico-curricular que considere enfrentar a cultura escolar consolidada que reitera a fragmentação e a hierarquização dos saberes, a separação entre teoria e prática, a perspectiva de processos de ensino e aprender centrados quase que exclusivamente na memorização. Em vista disso, merecem destaque as proposições das Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio (Brasil, DCNEM, Parecer CNE/CEB 05/2011 e Resolução CNE/CEB 02/2012) que sinalizam para uma abordagem curricular integrada e integradora das áreas do conhecimento e dos componentes curriculares apropriados para a última etapa da Educação Básica.

Outro aspecto a considerar neste exercício de pensar processos que possam ir ao encontro do reconhecimento e consolidação do direito ao Ensino Médio diz respeito à ampliação do acesso e à contenção da reprovação e do abandono escolar. A ampliação do acesso precisa levar em conta a heterogeneidade de distribuição da matrícula, de acesso e permanência entre as regiões do país. A situação de abandono e/ou reprovação passa, certamente, por compreender suas razões: O que estaria levando largos contingentes de jovens a desistir da escola? Essa pergunta nos coloca face a face com a necessidade de conhecer as causas do abandono e do que os levaria a permanecer. As respostas sinalizam para uma reconfiguração dos sentidos da escola, pela compreensão do conhecimento (escolar) como dimensão explicativa e crítica da realidade, dentre outras (SILVA, PELISSARI, STEIMBACH, 2013).

Nessa perspectiva, temos que considerar ainda a multiplicidade de formas de viver a juventude: por exemplo, temos no Brasil hoje 50% de jovens de 18 a 24 anos que só trabalham; temos quase 20% de jovens de 15 a 17 anos que estudam e trabalham (IBGE, PNAD 2012). Essas e outras características da juventude brasileira nos levam a indagar: quais as condições de oferta que permitem atender a essa diversidade, seja ela na relação dos jovens com o trabalho, seja com relação às regiões do país, seja com relação a outras características que definem a juventude branca, negra, indígena, urbana e rural, do centro e das periferias, das suas diferentes escolhas e identidades que clamam pelo combate ao racismo, à homofobia, etc... Que condições de oferta e estrutura são capazes de manter nossos estudantes nas escolas e assegurar uma formação integral plena que não reproduza o preconceito, a discriminação e a indiferença em relação ao outro?

Certamente essas questões vão ao encontro da problemática da formação inicial e continuada de professores, ainda que não se esgote nela. Temos um conjunto de políticas atualmente que buscam valorizar a formação de professores, dentre eles o Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica - PARFOR, o Programa Institucional de Iniciação à Docência - PIBID e o Pacto Nacional pelo Fortalecimento do Ensino Médio. Sem dúvida, são ações de grande relevância, porém insuficientes. Para atender aos grandes desafios postos para o Ensino Médio hoje, precisamos ainda nos perguntar: De qual projeto de formação de professores precisamos? Certamente a resposta a essa pergunta passa pela necessidade de uma formação que considere as várias juventudes que temos e teremos em nossas escolas; que as instituições formadoras enfrentem internamente a eterna hierarquia entre bacharelado e licenciatura, o primeiro sempre considerado mais nobre, mais valorizado; que mergulhe o futuro professor no universo da escola e da sala de aula e que o fortaleça por meio de uma sólida formação teórica e prática.

Sobre a formação continuada, uma condição fundamental que confere identidade à função docente – precisamos estudar permanentemente, qual perspectiva nos aproximaria das melhores condições de oferta? De certo não é aquela no formato de eventos esporádicos, mas uma que permita adentrar com algum grau de profundidade o universo escolar e social e encontrar os caminhos que possibilitem, com alguma segurança, enfrentar os desafios que vão sendo trazidos para dentro do espaço-tempo escolar.

Ao falar em condições de oferta e qualidade, não poderia deixar de pensar que toda formação será insuficiente se não estiverem asseguradas as melhores condições em que a docência se realiza. E aqui temos que nos lembrar desde o tempo até a forma dos contratos de trabalho; a formação em serviço na escola e fora dela, os salários, a saúde, etc...

Sobre a docência em nosso país, com base em Nota Técnica elaborada pelo DIEESE (2014)¹⁰, é possível identificar algumas características preponderantes. O Brasil a tem como uma profissão essencialmente feminina, haja vista que em 2013 a função era exercida na ordem de 83,1% por mulheres. Observa-se em períodos recentes o ingresso mais tardio na profissão, por volta dos 26 anos de idade. Do mesmo modo, a condição de maior estabilidade está concentrada em uma faixa etária superior, em média aos 35 anos de idade. Este último dado sugere a persistência de vínculos de trabalho precários, sobretudo no início da carreira. Quanto à jornada de trabalho, a maioria dos vínculos é de 36 a 40 horas semanais, 41,3%, seguido dos contratos de 20 a 25 horas, 32%. Por fim, o rendimento médio mensal dos professores brasileiros para jornadas de 30 horas, em 2013, era de R\$1.762,23, o que representa 43% da composição da renda familiar. Conforme a Nota Técnica do DIEESE, “a remuneração do professor permanece em desvantagem em relação às demais carreiras e, para reverter a desvalorização, será necessário manter uma política salarial que garanta ganhos reais aos servidores (DIEESE, 2014, p. 11). Em vista desses dados, é possível dimensionar o alcance que deverão ter as ações de política pública no que se refere à melhoria das condições docentes em face das metas e diretrizes postas pelo atual Plano Nacional de Educação.

Por fim, julgo importante lembrar que quaisquer propostas de mudanças que desconsiderem as condições para sua materialidade será imediatamente letra morta, e isso passa pelo reconhecimento dos espaços escolares e de seus interlocutores como *locus* central e estratégico das transformações que queremos e precisamos para o Ensino Médio brasileiro.

Tendo em vista que “as declarações de direitos ‘afirmam mais’ do que a ordem estabelecida permite e ‘afirmam menos’ do que os direitos exigem, abrem brechas para pensarmos a dimensão democrática dos direitos” (Chauí, 1989, p. 26). E, considerando que é no hiato que se estabelece entre um e outro que nos movemos e nos mobilizamos, esta seção buscou apontar o que entendo como possíveis viáveis no contexto da educação e da sociedade brasileira de hoje.

¹⁰ DIEESE. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Econômicos. Nota Técnica. Transformações recentes no perfil docente das escolas estaduais e municipais de educação básica. NT nº 141. Outubro de 2014.

Palavras finais, sem, no entanto, dar a conversa por encerrada...

Diante das situações expostas e que escolhi trazer à nossa reflexão, eu termino esta intervenção convidando a poeta Cora Coralina a compor comigo essas palavras finais. E aqui, particularmente me dirijo a todos/as professores e professoras do Brasil, particularmente aos violentados em seus direitos e que, ainda assim, se esforçam no intento de mostrar e transformar os sentidos da escola para as nossas crianças e jovens:

Não te deixes destruir...
Ajuntando novas pedras
e construindo novos poemas.
Recria tua vida, sempre, sempre.
Remove pedras e planta roseiras e faz doces. Recomeça.
Faz de tua vida mesquinha
um poema.
E viverás no coração dos jovens
e na memória das gerações que hão de vir.

(Cora Coralina, *Aninha e suas pedras*, Outubro, 1981).

Referências

- ADORNO, T. Teoria da semicultura. In: *Educação & Sociedade*. ano XVII, n. 56, dezembro/1996.
- Anuário Brasileiro da Educação Básica 2014. Disponível em <http://www.todospelaeducacao.org.br/biblioteca/1493/anuario-brasileiro-da-educacao-basica-2014/> Acesso em 30/04/2014.
- APP Sindicato dos Professores do Estado do Paraná. Nota da APP Sindicato do dia 29 de abril de 2015. Disponível em <http://www.diariodosudoeste.com.br/politica/2015/04/manifestacao-acaba-em-confronto-em-curitiba/1392080/> Acesso em 30/04/2015.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. (atualizada). Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 25/04/2015
- BRASIL. CONSTITUIÇÃO. Emenda Constitucional n. 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI, da Constituição Federal. *Diário Oficial da República Federativa da União*, Brasília, DF, 11 nov. 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm. Acesso em 26/04/2015
- BRASIL. Lei nº 10.172 de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação 2001-2010. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10172.htm Acesso em 26/04/2015.
- BRASIL. Lei nº 13.005 de 24 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação 2014-2024. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2014/lei-13005-25-junho-2014-778970-publicacaooriginal-144468-pl.html>. Acesso em 30/04/2015.
- BRASIL. Lei de Diretrizes e Bases da Educação. LDB nº 9.394/96 (atualizada). Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm. Acesso em 15/05/15.
- BRASIL, Conselho Nacional de Educação. Câmara da Educação Básica. Parecer CNE/CEB 07/2010 e Resolução CNE/CEB 04/2010. Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica. Disponível em http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&id=12992:diretrizes-para-a-educacao-basica. Acesso em 15/05/15.

BRASIL, Conselho Nacional de Educação. Câmara da Educação Básica. Parecer CNE/CEB 05/2011 E Resolução CNE/CEB 02/2012. Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Básica. Disponível em http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&id=12992:diretrizes-para-a-educacao-basica. Acesso em 15/05/15.

BRASIL. IBGE. Séries estatísticas. Consulta *on line*, Disponível em <http://www.serieestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=PD164>. Acesso em 15/05/2015

BRASIL. IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio. PNAD. 2011 e 2012. Disponível em http://ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2012/default_sintese.shtm Acesso em 05/05/15.

CHAUÍ, M. *Cultura e democracia*. 8ª edição. São Paulo: Cortez, 1989.

CURY, C. R. J. A Educação Básica como Direito. *Cadernos de Pesquisa*. v. 38, nº 134, mai/ago 2008.

OLIVEIRA, R. P.; ADRIÃO, T. Os 25 anos da Constituição de 1988: reflexões sobre o direito à educação de qualidade. In: LEITE, Y; Militão, S. e LIMA, V. *Políticas educacionais e qualidade na escola pública*. Curitiba: CRV, 2013.

SILVA, M.; PELISSARI, L.; STEIMBACH, A. Juventude, escola e trabalho. Abandono e permanência na Educação Profissional Técnica de Nível Médio. *Educação e Pesquisa* (USP). V. 39, nº 2, p. 403-417, abr/jun 2-13.

Políticas de responsabilização escolar: um estudo exploratório sobre as estratégias de instâncias intermediárias na rede municipal do Rio de Janeiro¹

School accountability policies: a preliminary study of intermediary instances strategies in Rio de Janeiro's school system

Políticas de responsabilización escolar: un estudio exploratorio sobre las estrategias de las estructuras intermedias en la red de escuelas públicas de Río de Janeiro

Karina Carrasqueira²
Felipe Andrade³
Mariane C. Koslinski⁴
Carolina Portela⁵
André Regis⁶

Resumo

Este artigo tem como objetivo investigar as diretrizes gerais da política de responsabilização escolar adotada pela Secretaria Municipal de Educação (SME) do Rio de Janeiro a partir de 2009 e sua implementação a partir da mediação das suas instâncias intermediárias. Busca identificar a relação das estratégias das Coordenadorias Regionais de Educação (CREs) com as diretrizes da SME, bem como investigar as semelhanças e diferenças das percepções e estratégias adotadas pelas CREs. Nas análises de dados, o estudo utilizou documentos oficiais que regulamentam as políticas de responsabilização escolar da SME selecionados a partir do diário oficial de 2009 a 2013, dados das avaliações da Prova Rio e Prova Brasil (2005-2012) e entrevistas semiestruturadas realizadas com gestoras de quatro Coordenadorias Regionais de Educação. Resultados preliminares mostram um desenho com forte característica de corresponsabilização. As análises também mostram diferenças na relação estabelecida entre escolas e instâncias intermediárias, bem como nas estratégias adotadas pelas CREs para auxiliar as escolas.

Palavras-chave: Responsabilização escolar; Implementação de políticas educacionais; Avaliação educacional

¹ Este trabalho contou com financiamento do Observatório da Educação - CAPES/INEP

² Doutoranda em Educação. Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). kicarrasqueira@gmail.com

³ Doutorando em Educação. Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). felipema8@gmail.com

⁴ Doutora em Sociologia. Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). mckoslinski@gmail.com

⁵ Doutoranda em Educação. Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). carolinaportela13@gmail.com

⁶ Mestrando em Educação Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). andre.regis.oliveira@gmail.com

Recebido em Abril de 2015 | Aprovado em Junho de 2015

Abstract

This article aims to investigate general guidelines from the school accountability policy adopted by the Municipal Department of Education (SME) of Rio de Janeiro and its implementation under intermediary agencies mediations. We intend to investigate the relation between Local Departments of Education (CRE) strategies with SME guidelines and the differences and similarities from perceptions and strategies adopted by CREs. The data analysis from this study made use of official documents that regulate the school accountability politics from SME, selected from official journal from 2009 to 2013, evaluation data from Prova Rio and Prova Brasil (2005-2012) and semi structured interviews with directors of four Local Departments of Education. Preliminary results suggest that Rio de Janeiro's policy design has multiple principals and agents. The analysis also show differences in the relationship established between schools and intermediary instances as well as in the strategies adopted by the CREs to support schools.

Keywords: School accountability; Educational policies implementation; Educational evaluation

Resumen

Este artículo tiene como objetivo investigar las directrices generales de la política de responsabilidad escolar adoptado por el Departamento de Educación de la Ciudad del Río de Janeiro (SME) a partir de 2009 y su aplicación a partir de la mediación de sus entidades intermedias. Busca identificar la relación entre las estrategias de la Coordinación Regional de Educación (CRE) con las directrices del SME e investigar las similitudes y diferencias de las percepciones y estrategias adoptadas por la CRE. En el análisis de datos, el estudio utilizó documentos oficiales que regulan las políticas de responsabilidad escolar de SME seleccionado de la gaceta oficial 2009-2013, datos de las evaluaciones Prueba de Río y Brasil examen (2005-2012) y entrevistas semiestructuradas con los cuatro administradores de Coordinación regional de Educación. Los resultados preliminares muestran un diseño con una característica fuerte de la co-responsabilidad. Los análisis también muestran diferencias en la relación que se establece entre las escuelas y los niveles intermedios, así como las estrategias adoptadas por la CRE para ayudar a las escuelas.

Palabras clave: Responsabilidades de la Escuela; Implementación de políticas educativas; evaluación educativa

Introdução

Nos últimos 20 anos, sistemas educacionais por todo o mundo têm adotado políticas de responsabilização escolar (*school accountability*) como meio de impulsionar melhorias na qualidade e na eficácia dos sistemas educacionais (HOFFER, 2000; HOUT & ELLIOT, 2011; BROOKE, 2013). Através da divulgação dos resultados das avaliações externas por escola e de um sistema de bônus e/ou punição, governos nacionais e subnacionais tentam promover mudanças na gestão e nas práticas escolares como meio de aumentar o desempenho das escolas.

No entanto, não há acordo entre os estudos realizados em diversos contextos sobre o impacto das políticas de responsabilização escolar, seja no que diz respeito ao desempenho das escolas, seja nas práticas de professores e diretores. Alguns estudos mostram evidências de aumento do desempenho médio dos estudantes após a implantação de políticas de responsabilização (FIGLIO E ROUSE, 2006; MURALIDHARAN E SUNDARARAMAN, 2009) decorrentes tanto do incentivo recebido pelos professores (JACOB, 2005; FIGLIO & GETZLER, 2002), quanto em função de um estigma social causado pela identificação das escolas com baixo desempenho (GOLDHABER & JANE, 2004). Já outros não percebem impactos significativos e/ou duradores sobre o desempenho das escolas e observaram, também, consequências não intencionadas dessas políticas, como a adoção de práticas de 'gaming'⁷, que tendem a promover estratégias de seleção/exclusão, foco do planejamento pedagógico da escola em parte dos alunos, limitação do currículo e aumento das desigualdades intraescolares (HEILIG & DARLING-HAMMOND, 2008, ALLENDE, 2010; HSIEH & URQUIOLA, 2006).

No contexto brasileiro, mais de uma década após o início da adoção de políticas de responsabilização por estados e municípios (BROOKE & CUNHA, 2011; BROOKE, 2013), tais políticas são foco de um acalorado debate acadêmico. Alguns autores defendem que o pagamento de bônus aos profissionais da educação pode gerar uma concorrência entre escolas e provocar mais desigualdades escolares (SETUBAL, 2010). E ressaltam, ainda, a relação pouco saudável provocada pelo *accountability* vertical, que estabelece uma relação hierárquica entre quem cobra e quem é cobrado pelo sistema de *accountability*, e pelos efeitos negativos dessas políticas, que estão presentes no contexto norte-americano e que acabam sendo reproduzidos no Brasil (FREITAS, 2013). Outros estudos argumentam que é legítimo comparar escolas na tentativa de identificar as que apresentam dificuldade em desempenhar seu trabalho, como também identificar as que devem servir como fonte de aprendizagem para as demais (BROOKE, 2013). Além disso, Brooke (2013) chama a atenção para o fato de que os resultados ou impactos do *accountability* escolar podem variar de acordo com o desenho que distintas políticas adotam. Contudo, o autor argumenta que existem poucas pesquisas sobre os efeitos mediadores dessas políticas, como os efeitos sobre professores e relações de trabalho na escola.

O presente estudo pretende contribuir para este debate e propõe investigar as diretrizes gerais da política de responsabilização escolar adotada pela Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro, em especial sua característica de corresponsabilização e sua implementação a partir da mediação das Coordenadorias Regionais de Educação (CREs). Este é um estudo exploratório e parte de esforços de uma pesquisa mais ampla⁸, que pretende compreender possíveis processos mediadores/ condicionantes do impacto das políticas de responsabilização sobre práticas de gestão e, conseqüentemente, sobre o desempenho das escolas em avaliações externas.

⁷ Estudos sobre políticas de *accountability* na área de educação observaram a proliferação de estratégias adotadas pelas escolas descritas como "gaming the system". Formas de trapacear ou jogar com o sistema para atingir as metas estabelecidas.

⁸ O estudo mais amplo, intitulado "Políticas de responsabilização escolar e fatores mediadores: um estudo do impacto no contexto do município do Rio de Janeiro", parte da hipótese de que a internalização e as estratégias adotadas pelas escolas, bem como a capacidade de atingir as metas, são influenciadas pelas estratégias adotadas pelas instâncias intermediárias da Secretaria Municipal de Educação, pela compreensão e conhecimento que os professores e diretores possuem dos sistemas de avaliação, das percepções sobre a política de responsabilização e características da escola.

Investigamos o alinhamento das estratégias das CREs com as diretrizes da SME, bem como as semelhanças e diferenças das percepções e estratégias adotadas por diferentes CREs. Partimos do pressuposto de que tais estratégias, influenciadas pela pressão da corresponsabilização, podem ser uma importante chave para compreender a implementação e o impacto das políticas de responsabilização tanto no desempenho quanto nas práticas escolares.

A política de (co)responsabilização no município do Rio de Janeiro

Responsabilização não é uma noção nova no campo da educação. Anderson (2005) argumenta que há pelo menos três sistemas de responsabilização docente, que se diferem em relação a quem responsabiliza e pelo quê o professor é responsabilizado⁹. Ladd (2001) vai além e mostra que há sistemas que responsabilizam outros atores além das escolas e/ou professores, como pais e alunos e instâncias intermediárias entre escola e Secretaria de Educação.

De acordo com Brooke (2006), no Brasil, as políticas de responsabilização na educação envolvem certo grau de descentralização de responsabilidades. A escola e o professor não são os únicos responsáveis pelos desempenhos dos estudantes nas avaliações em larga escala, mas diversos atores são responsáveis por alcançar certas metas e padrões. Tais desenhos compreendem desde o apoio das secretarias de educação e instâncias intermediárias para que as escolas alcancem suas metas ou, até mesmo, o estabelecimento de metas para essas instâncias superiores de gestão da educação¹⁰.

Koslinski et al. (2015) analisam diferentes desenhos de políticas de responsabilização de estados e municípios brasileiros com base em três questões: a) quem responsabiliza quem? b) a partir de quais critérios ou padrões? e c) com quais consequências? A análise focalizou a política de responsabilização escolar adotada pelo município do Rio de Janeiro, descrito como um sistema complexo que combina responsabilização vertical (entre instâncias de níveis hierárquicos diferentes) e horizontal (entre pares dentro da escola), e responsabilização social (feita pelos responsáveis dos alunos).

Este sistema segue características presentes em diversos desenhos adotados por estados e municípios brasileiros: estabelecimento de múltiplas metas para as escolas e bonificação salarial anual dos professores, diretores e funcionários das escolas que atingem as metas. A política ainda traz grande ênfase para o papel do diretor, adquirindo contornos de forte corresponsabilização entre escolas, secretaria de educação e suas instâncias intermediárias.

O Prêmio Anual do Desempenho, implementado a partir de 2009, é o principal componente da política de responsabilização do município do Rio de Janeiro e tem por objetivo “recompensar os servidores que conjuguem esforços com vistas à melhoria na qualidade do ensino e aprendizagem dos seus alunos.” (Decreto 30.860/09, Art. 3º). A recompensa é concedida, em forma de um 14º salário base, a todos os servidores de escolas que consigam alcançar ou superar as metas estabelecidas pelo Acordo de Resultados¹¹. A tabela instituída pela prefeitura em 2009 divide as escolas em sete faixas de Índice de

9 Os três tipos de responsabilização indicados pela autora são: (a) *compliance with regulations*, no qual professores prestam contas à própria burocracia estatal pela sua adesão às regras estabelecidas (b) *adherence to professional norms*, em que os educadores são fiscalizados por seus pares quanto à adesão às normas padrão e (c) *results driven*, no qual professores são responsabilizados pelos resultados dos alunos e prestam contas ao público em geral (Anderson, 2005; Carrasqueira, 2013).

10 A diretriz de corresponsabilização está presente no PDE: “Avaliação, financiamento e gestão se articulam de maneira inovadora e criam uma cadeia de responsabilização pela qualidade do ensino que abrange tanto os gestores, do diretor ou da diretora da escola ao Ministro da Educação quanto à classe política, do prefeito ou da prefeita ao presidente da República” (Brasil, 2007, p.25-6). Também está presente no “Acordo de Resultados” do Governo do Estado de Minas Gerais (Brooke e Cunha, 2011).

11 Por se tratar de uma política muito recente, muitos ajustes têm sido feitos. Assim, as metas estabelecidas para as escolas sofreram diversos ajustes ao longo das edições do Prêmio Anual de Desempenho. Para maiores detalhes ver CARRASQUERA (2013) e KOSLINSKI et. al (2015).

Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) ou o Índice de Desenvolvimento da Educação do Município do Rio de Janeiro (IDERio)¹², de acordo com seus respectivos desempenhos anteriores. Essa tabela estabelece metas mais audaciosas para escolas com notas de partida mais baixas e metas menores para escolas com indicadores mais altos. A partir do desenho do Prêmio, a política de responsabilização do SME tem como objetivo gerar incentivos para a redução das desigualdades de desempenho entre as escolas da rede.

No sentido de atribuir um caráter maior de corresponsabilização, a prefeitura do Rio de Janeiro adotou, em 2010, um Plano Estratégico de Governança Pública, traduzido pelo Acordo de Resultados, que fixa metas para as secretarias. Dessa forma, o sistema de responsabilização que institui metas foi ampliado para a SME, CREs e demais unidades administrativas¹³. Diante disso, SME e CREs também são responsabilizadas, visto que algumas de suas metas englobam o desempenho das escolas¹⁴. No início de 2013, a prefeitura do Rio de Janeiro, com a intenção de institucionalizar um modelo de Gestão de Alto Desempenho, definiu Cargos Estratégicos fixando o percentual de ocupantes em todas as suas secretarias¹⁵. As seguintes funções da SME, entre outras, foram nomeadas como cargos estratégicos: coordenador regional, diretor geral de escola e gerente de educação. Os ocupantes dos cargos estratégicos possuem metas individuais¹⁶ similares às instituídas para SME e CREs. No entanto, só recebem o bônus referente ao cumprimento das metas individuais caso sua unidade administrativa de referência também tenha recebido bônus naquele ano.

A instituição dos líderes estratégicos, de um lado, aumenta as responsabilidades atribuídas aos diretores das escolas e, de outro, enfatiza o caráter de corresponsabilização do sistema. Assim, no desenho da política de responsabilização do município do Rio de Janeiro, o modelo de gestão opera de forma complexa, com a atuação de diversos “principais” e diversos “agentes”¹⁷: SME, CREs, gestores, professores e outros agentes escolares. É o que Rosistolato et. al. (2014) identificam como a presença de um efeito dominó:

um conjunto de cobranças sucessivas que afetam os agentes de acordo com a posição que ocupam na hierarquia da gestão e/ou das escolas. Conforme indicado, gestores centrais sofrem pressões, pressionam gestores intermediários, que cobram dos gestores de unidades escolares que, ao final, exigem dos professores (ROSISTOLATO, PRADO & FERNÁNDEZ, p. 104, 2014).

Estratégias das instâncias intermediárias

Como mostrado na seção anterior, a Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro tem metas e diretrizes objetivas e específicas para cada CRE e para cada escola. No entanto, todas as ações da SME são mediadas pelas CREs, mais especificamente pelas Gerências de Educação (GEDs) que, apesar de terem as metas definidas pela SME, estabelecem suas próprias estratégias.

12 O IDERio, como o IDEB, é gerado a partir da proficiência padronizada em matemática e língua portuguesa e o fluxo escolar; no entanto, utiliza a proficiência dos estudantes do 3º e 7º anos.

13 Decreto no 32.214 de 4 de Maio de 2010.

14 O Quadro de Metas para SME em 2013 pode ser encontradas na Resolução SME nº 1.237 do dia 16 de Maio de 2013.

15 Mais detalhes estão disponíveis no Decreto No 36.673 de 1º de Janeiro de 2013.

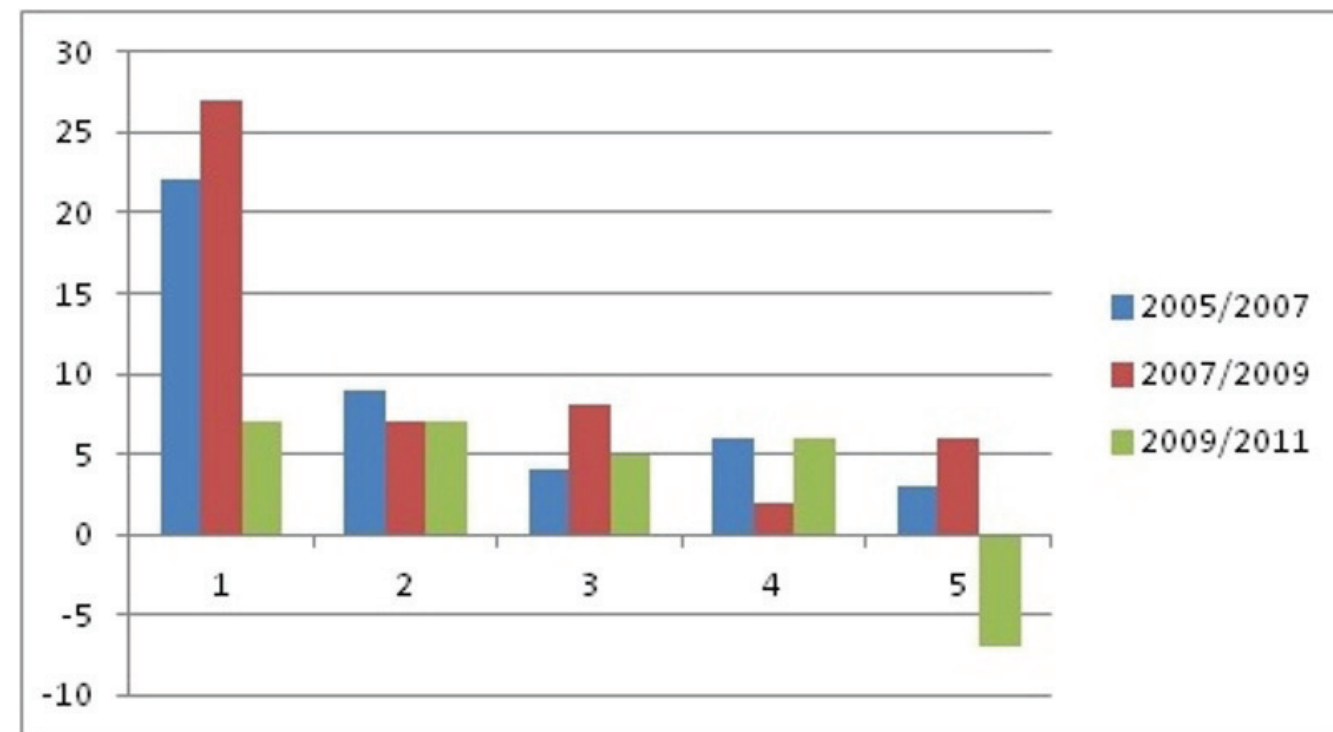
16 Exemplo de metas individuais pode ser conferido na Resolução SME nº 1.241 de 28 de Maio de 2013.

17 A relação principal-agente é uma relação de accountability institucional, que pode ser entendida como um contrato com o qual o principal induz uma certa ação ao agente e este, ao cumpri-la, recebe um benefício em troca. Mais detalhes em CARRASQUEIRA (2013).

Para atender aos objetivos da pesquisa, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com representantes das GEDs de quatro CREs que desempenhavam funções de relação direta com as escolas, através de consultoria, reuniões e supervisão. As CREs selecionadas apresentaram aumento ou redução constantes dos desvios-padrão ao longo dos anos, calculados com base no IDEB e IDERio das escolas referentes à cada CRE. Deste modo, selecionamos duas CREs (CRE A e CRE B) que apresentaram grande desvio-padrão, o que caracterizaria maior desigualdade entre as escolas, e duas CREs (CRE C e CRE D) que apresentaram menor desvio-padrão, ou seja, maior equidade¹⁸.

Os gráficos a seguir apresentam tendências de aumento dos IDEBs de anos iniciais das escolas das CREs foco da pesquisa. As escolas foram divididas em cinco grupos (quintis)¹⁹ de acordo com o desempenho que obtiveram em 2005, 2007 e 2009.

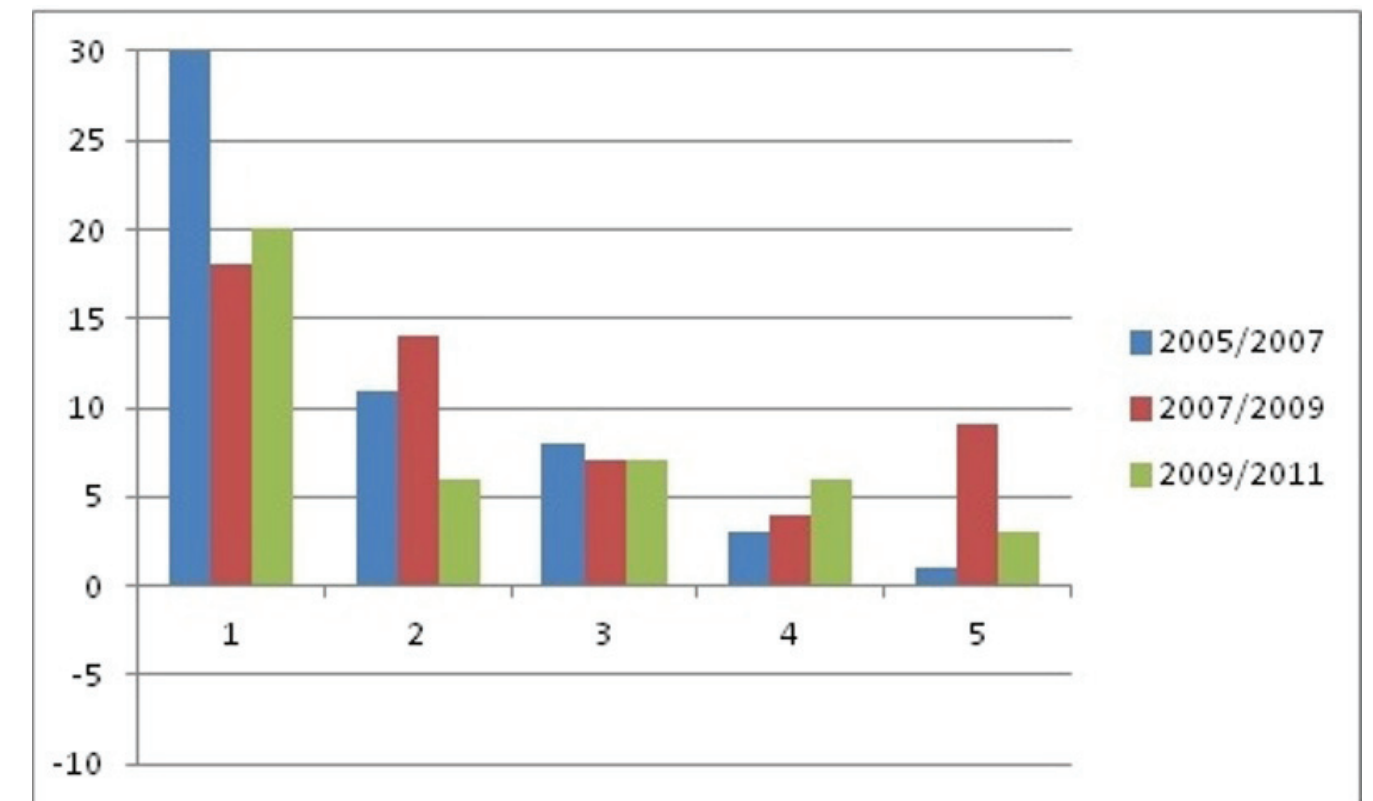
Gráfico 1: Percentual de crescimento do IDEB das escolas da CRE A, de acordo com o quintil do IDEB



Fonte: Prova Brasil (2005, 2007, 2009 e 2011), elaboração dos autores.

O gráfico 1, referente a CRE A, mostra que as escolas com menores desempenhos são as que apresentaram maiores crescimentos nos períodos de 2005/2007 e 2007/2009. No entanto, esse crescimento sofre grande queda entre 2009/2011 e se aproxima ao crescimento das escolas dos demais grupos.

Gráfico 2: Percentual de crescimento do IDEB das escolas da CRE B, de acordo com o quintil do IDEB

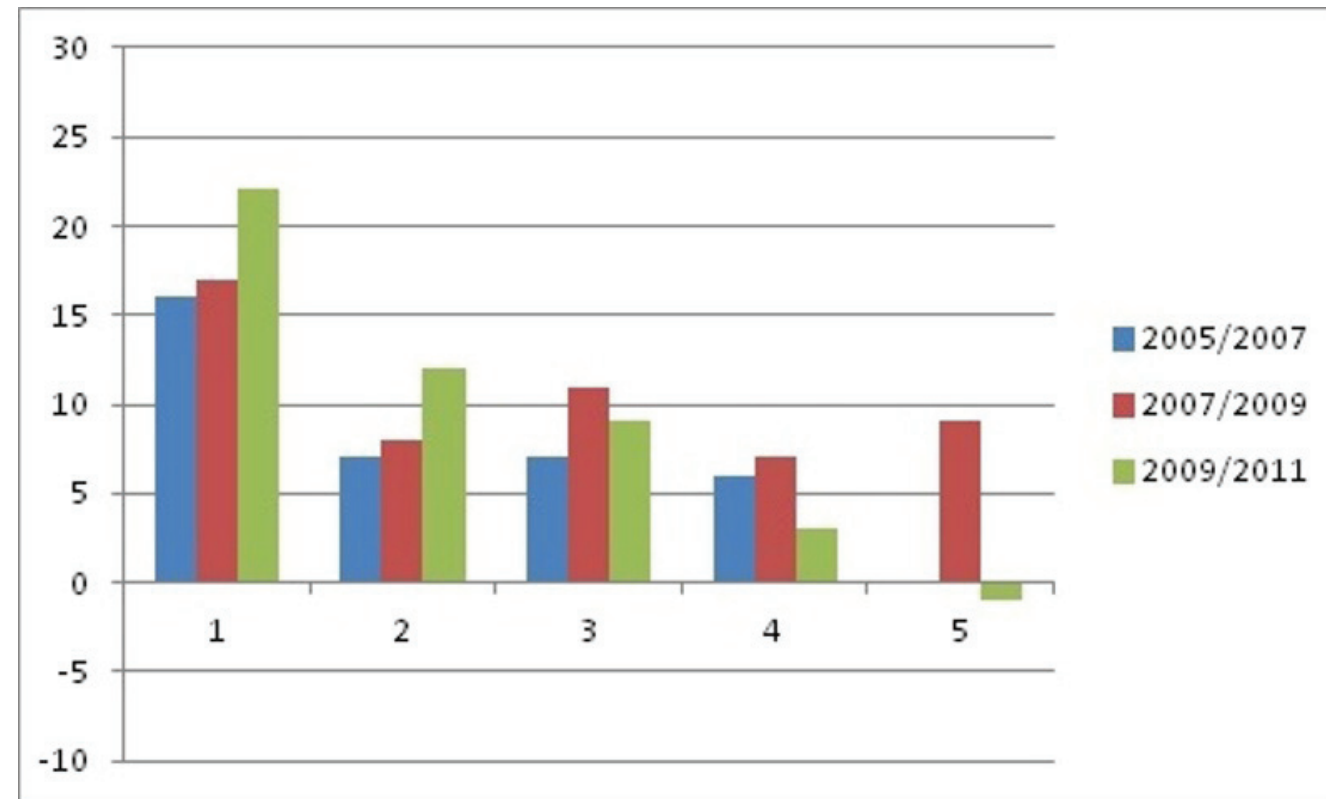


Fonte: Prova Brasil (2005, 2007, 2009 e 2011), elaboração dos autores.

O gráfico da CRE B apresenta característica similar entre os períodos verificados: as escolas, no primeiro quintil, apresentaram maior crescimento no IDEB. No entanto, chama-se a atenção para a queda do percentual de crescimento das escolas do segundo quintil entre 2009 e 2011.

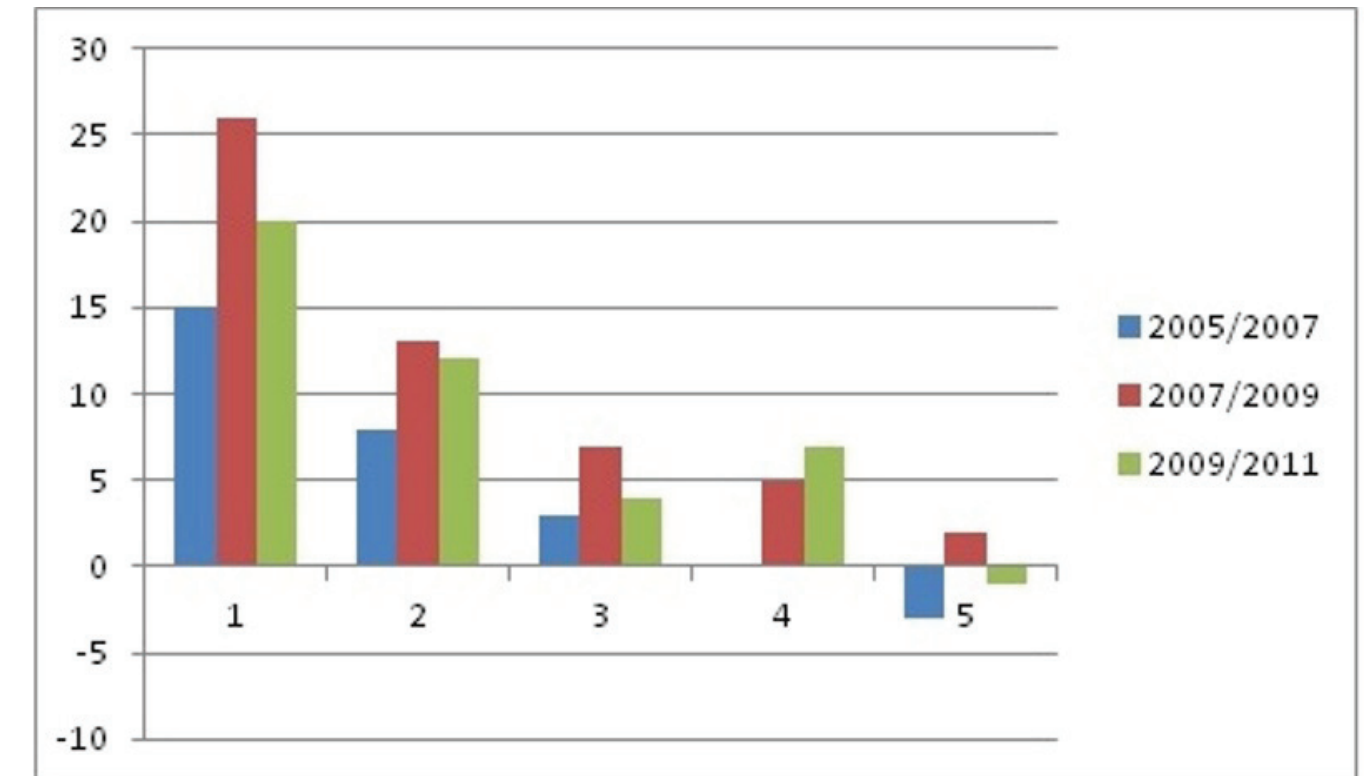
¹⁸ Os critérios utilizados para selecionar as Coordenadorias foco do estudo não pretendem estabelecer uma relação causal entre a estratégia da CRE e a desigualdade de desempenho entre as escolas, mas como um indício de possíveis estratégias diferenciadas adotadas pelas CREs.

¹⁹ O primeiro quintil corresponde às escolas de menor desempenho; no quinto quintil estão as escolas de maior desempenho, e nos quintis intermediários estão as escolas de desempenho intermediário.

Gráfico 3: Percentual de crescimento do IDEB das escolas da CRE C, de acordo com o quintil do IDEB

Fonte: Prova Brasil (2005, 2007, 2009 e 2011), elaboração dos autores.

O gráfico 3 mostra que na CRE C, em todos os anos, a taxa de crescimento das escolas do primeiro quintil foi mais elevada do que a das escolas pertencentes aos demais grupos. No entanto, observamos um aumento do percentual de crescimento do IDEB das escolas nos dois primeiros quintis, de 2009 para 2011. Para os quintis superiores, observamos um aumento menos acentuado ou mesmo um percentual de crescimento negativo nos mesmos anos.

Gráfico 4: Percentual de crescimento do IDEB das escolas da CRE D, de acordo com o quintil do IDEB

Fonte: Prova Brasil (2005, 2007, 2009 e 2011), elaboração dos autores.

O gráfico 4 mostra que, em todos os anos, as escolas pertencentes ao primeiro e ao segundo quintil obtiveram as maiores taxas de crescimento do IDEB. Como na CRE C, a tendência de percentual de crescimento negativo para as escolas do quinto quintil também foi observado na CRE D.

As GEDs são responsáveis por orientar e acompanhar as escolas na difusão dos resultados das avaliações externas e assessorar a direção, coordenação e professores no desenvolvimento de atividades pedagógicas de planejamento, focando a melhoria da qualidade das escolas e, conseqüentemente, o aumento do desempenho dos alunos nas avaliações externas. As entrevistas buscaram cobrir diversos aspectos da relação entre GEDs e escolas e suas estratégias para alcançar as metas estabelecidas pela SME. As análises que se constituem como foco do presente artigo se concentraram nas seguintes dimensões: a) características da relação com as escolas; b) percepção sobre as metas; c) estratégias para auxiliar escolas/alcançar as metas (tipo e atores foco das ações, abrangência das ações).

Observamos nas quatro entrevistas com representantes das GEDs que, além do Prêmio Anual de Desempenho, a SME desenvolve estratégias específicas voltadas às escolas de baixo desempenho. O "Projeto Fênix", mencionado em todas as entrevistas, consiste em acompanhamento e consultorias às escolas feitas por representantes das CREs. Tais escolas são, originalmente, listadas pela SME, de acordo com o desempenho das escolas em avaliações externas. Contudo, as GEDs de três CREs entrevistadas (B, C e D) também adotam mecanismos próprios para diagnosticar escolas que devem ser acompanhadas, acrescentando mais escolas à lista dada pela SME. Outro programa mencionado nas entrevistas com representantes das GEDs foi "o chá com a secretária". De acordo com os representantes das GEDs entrevistados, as escolas com pior desempenho nas avaliações externas do município

(Alfabetiza Rio e Prova Rio)²⁰ são convidadas a fazer uma apresentação para a Secretaria com o intuito de explicar e mostrar o planejamento para melhorar o desempenho. Representantes das GEDs das quatro CREs investigadas disseram ter um importante papel mediador, auxiliando as escolas a realizarem seus planejamentos e suas apresentações.

A política da SME, de um lado, sinaliza que todas as escolas devem melhorar seu desempenho, ao estabelecer metas através do Prêmio Anual de Desempenho. De outro, adota ações que colocam mais pressão (“chá com a secretária”) e que trazem mais recursos para as escolas de baixo desempenho (Projeto Fênix)²¹. Assim, mesmo que o Prêmio Anual de Desempenho traga múltiplas metas e possibilite às escolas de baixo desempenho também alcançar o padrão estabelecido, outras medidas da Secretaria parecem trazer maior foco e pressão sobre tais escolas.

As ações complementares acima descritas podem ser consideradas como mecanismos de *accountability* de “baixa consequência” (*low stakes*) que podem gerar uma pressão “moral” sobre as escolas de baixo desempenho. Ainda assim, as descrições abaixo evidenciam a grande variação de estratégias e ações adotadas pelas CREs para auxiliarem as escolas e, conseqüentemente, para alcançarem suas metas.

A partir das quatro entrevistas, observamos que a GED da CRE A parece estabelecer relações mais distantes em relação às escolas. A entrevistada disse que a GED não possui estratégias específicas para divulgar os dados das avaliações externas e que as escolas não costumam procurar a GED para tirar dúvidas ou pedir apoio em relação às avaliações.

De acordo com o representante, as estratégias adotadas pela GED da CRE A não focalizam a meta, mas os meios, isto é, formas de melhorar a aprendizagem. No entanto, no final da entrevista a representante da GED diz que há maior pressão sobre os diretores das escolas, dentre outros fatores, por conta das metas:

Eu acho que cobra. Acho que durante um tempo a gente... a gente sempre cobrou, mas eu não gosto muito de falar que é por conta das metas que você exige mais. Mas talvez você tenha olhado mais pra esse lado, quando você vê lá que tem alguma coisa a atingir.

A entrevistada acredita que as escolas podem alcançar as metas estabelecidas pela Secretaria e apresenta condicionantes relacionados a fatores internos à escola: gestão, formação de professores e trabalho da escola para garantir frequência dos alunos.

A principal estratégia própria da GED da CRE A para aumentar o desempenho das escolas é a formação continuada dos professores, em especial os professores alfabetizadores do 1º, 2º e 3º anos do Ensino Fundamental. No entanto, esta instância intermediária não possui uma estratégia própria para acompanhar ou apoiar escolas de baixo desempenho, restringindo-se a acompanhar as escolas indicadas pela Secretaria. O acompanhamento é descrito como “consultoria com o coordenador pedagógico e o diretor”:

Aí ele mostra pra gente o planejamento dele, mostra pra gente como que a escola tá indo, as condições dos alunos. Em que avançou, em que não avançou, no que precisa melhorar. A gente faz mais aquele trabalho no miudinho com aquela escola, só que individualmente. A gente não junta as escolas com piores desempenhos. A gente prefere trabalhar mais no individual com elas.

Por fim, no que diz respeito ao “Chá com a Secretaria”, a entrevistada diz que é a GED que avisa o diretor sobre a participação e que promove uma reunião antes do evento entre diretores, coordenadora da CRE e representantes da GED. A GED auxilia a escola a elaborar um plano de trabalho e a apresentação que as escolas devem mostrar para a Secretaria. A fala abaixo evidencia a característica de pressão/punição dessa ação sobre as escolas participantes:

20 A Prova Rio segue a mesma matriz da Prova Brasil, com um modelo de Teoria de Resposta ao Item (TRI). Essa avaliação é censitária e sua primeira aplicação, em 2009, contou somente com alunos do 3º e 7º anos do Ensino Fundamental nas disciplinas de matemática e língua portuguesa. O modelo da avaliação já sofreu diversas modificações e, em 2014, as séries avaliadas foram 3º, 6º, 7º e 8º anos, nas duas disciplinas citadas e em ciências para o 8º ano. O Alfabetiza Rio é uma prova aplicada para alunos do 1º ano e teve sua primeira edição em 2010 e avalia a alfabetização em leitura e matemática.

21 Não encontramos documentos oficiais, nem mesmo no site da secretaria de educação, que regulamentam as escolas fênix e o “chá com a secretária”. Sobre as escolas fênix, o único material encontrado foi a apostila do Curso de candidatos a professores da rede municipal do Rio de Janeiro.

Por exemplo, eu tive uma escola que a diretora chorou “mas de novo?”, só que era um outro dado, [...] outra situação que ela *tava* sendo chamada. Então, um outro parâmetro, vamos dizer assim. Ai “você melhorou aqui, mas aqui não”.

De outro lado, a relação que a GED da CRE B estabelece com as escolas, de acordo com a entrevista, é de grande proximidade. As representantes da CRE vão às escolas fazer os acompanhamentos e participam dos conselhos de classe e fazem, inclusive, intervenções burocráticas, pois, segundo a entrevistada, muitas diretoras não conhecem os documentos e as leis. Outro aspecto que caracteriza essa proximidade é uma relação que vai além do apoio técnico da CRE B e inclui relações pessoais:

E quando tem uma formação, eles ficam comigo como se eu fosse a mamãe deles. É muito engraçado. Parecem meus pintinhos. Eles me encontram no corredor. Então, eu resolvo, às vezes, questões até de namorado. Elas escrevem por email, as mais novinhas, se eu posso tomar um chopp, se eu posso conversar.

A entrevistada da CRE B foi a única que disse não acreditar que todas as escolas podem alcançar suas metas. A entrevistada menciona tanto problemas externos, como falta de interesse dos alunos, quanto internos da escola, como indiferença e despreparo dos professores. Para a entrevistada, tais dificuldades são quase impossíveis de serem superadas por algumas escolas, visto que não são problemas que podem ser solucionados pelo gestor:

Têm locais que são muito terríveis, os alunos não vão à escola e os professores não têm o menor interesse de trabalhar com aqueles alunos. São alunos doentes, são alunos feios, são alunos piolhentos, são alunos miseráveis. Então, a gente ainda não conseguiu esse olhar do professor para a questão, não é só dentro da escola, está em torno também. E o trabalho não se desenvolve.

Segundo a fala da representante, as estratégias adotadas pela GED da CRE B visam aumentar o desempenho das escolas e alcançar as metas estabelecidas pela Secretaria. A CRE B possui um sistema próprio de acompanhamento das escolas. De acordo com a entrevistada, a GED separa as escolas por grupos de desempenho, classificando a intensidade do acompanhamento:

Da CRE, a gente dividiu em função do desempenho. A escola regular visitamos uma vez por bimestre, intensa uma vez por mês e na muito intensa de 15 em 15 dias. Então cada profissional é responsável por uma quantidade de escolas, por exemplo, eu esse ano tenho seis escolas e aí eu vou com os resultados, a gente senta com a direção e com a coordenação pedagógica.

As escolas do Projeto Fênix da SME são em geral classificadas como muito intensas. No entanto, as escolas que precisam de um acompanhamento mais intenso são, segundo as representantes da CRE B, não apenas escolas com problemas de desempenho, mas também escolas com problemas de gestão ou escolas que, na visão da GED, têm potencial para melhorar seus resultados.

Além dos acompanhamentos, outra estratégia da CRE B é a formação dos Coordenadores Pedagógicos, em especial para a formulação do Projeto Político Pedagógico da escola. De acordo com a representante da CRE B, antes os coordenadores nunca haviam tido contato com a construção desses projetos.

Por fim, a entrevistada da CRE B também afirmou que apoia as escolas selecionadas para o “Chá com a Secretaria” na elaboração de suas apresentações.

A entrevistada da CRE C mostrou grande conhecimento sobre os sistemas de avaliação do município do Rio de Janeiro e atribui um importante papel à GED na divulgação dos dados e das metas do Prêmio Anual de Desempenho para as escolas. A relação da GED com as escolas também parece próxima. A entrevistada disse que, a partir da última divulgação dos resultados, cerca de 10% das escolas procurou a GED para esclarecimentos.

A entrevistada diz que a GED utiliza os dados da avaliação para traçar suas estratégias, mostrando grande ênfase tanto nos meios quanto nos fins:

A gente analisa também a questão do desempenho como um todo, as escolas que alcançaram mediante um padrão de acompanhamento no ano anterior ou no próprio ano dependendo do resultado, o que a gente já traçou como meta de trabalho, e se isso se consolida ou não, quem precisa no momento. A gente analisa periodicamente como é que está o desempenho daquela, daquele grupo de unidades escolares, o grupo que avançou, o grupo que realmente precisa de uma atenção especial.

Primeiro diz que a Secretaria tem seu próprio ponto de corte de escola para as quais solicita acompanhamento, mas que a GED utiliza dados de avaliações internas e externas (avaliações das escolas, as provas bimestrais, índice de retenção e as avaliações externas) para priorizar outras escolas. De acordo com o parâmetro da SME, em torno de 12 escolas seriam priorizadas; a estas, a GED acrescentou outras 16 escolas, totalizando 28 escolas priorizadas para acompanhamento em 2013.

Diferente do critério utilizado pela SME, a GED focaliza não somente as escolas com baixo desempenho, como também escolas que apresentaram queda no desempenho. O foco do acompanhamento é a análise/compreensão dos dados de avaliação e proposição de ações pedagógicas com a equipe gestora das escolas. Mais uma vez, fica evidente o foco tanto nas metas (fins) quanto nos meios para alcançá-las.

Para a entrevistada, todas as escolas teriam condições de alcançar as metas. Em geral, a direção das escolas aponta para os fatores externos como os pontos fracos ou mais vulneráveis da unidade escolar: falta de acompanhamento da família, o entorno social, a violência. Entre os fatores escolares, apontam a rotatividade e despreparo de professores. Para a entrevistada, “o grande desafio da gerência hoje é fazer com que eles se descubram, se vejam, se olhem e busquem soluções, melhorias”.

Como na CRE A, de acordo com a entrevistada, a participação do grupo prioritário é percebida como uma pressão negativa/punição pelas escolas. No entanto, o caráter de corresponsabilização aparece com mais clareza na fala da representante da GED da CRE C:

E aí a gente começa a mostrar aqui que a gente não está ali para obrigar. Você está aqui porque você teve um baixo desempenho... A gente está aqui para saber o que está acontecendo, de que forma a gente pode fazer intervenções, de que forma a equipe pode ajudar com formação, com visitas de acompanhamento, de que forma a gente vai poder ajudar você.

A característica de corresponsabilização fica ainda mais clara quando a entrevistada diz que além do apoio pedagógico a GED, em articulação com outros setores da coordenação, também oferece apoio no que diz respeito à infraestrutura das escolas.

O foco da intervenção, inicialmente, eram as equipes gestoras das escolas, consideradas como multiplicadoras para outros atores escolares. A entrevistada diz que a capacitação é feita para todas as escolas, mas que as escolas priorizadas são foco de um acompanhamento/intervenção mais intenso (uma vez por semana). Mais recentemente, a estratégia foi ampliada, incorporando os professores, em especial os professores alfabetizadores, de 1º ao 3º ano do Ensino Fundamental.

Outra estratégia apontada pela entrevistada tem como foco “as escolas do meio”:

A gente trabalha hoje com uma questão não só com as escolas de baixo desempenho não, mas as escolas também que têm possibilidade de tentar agregar valor. As escolas que, digamos assim, estão no meio do processo, ou seja, que têm condições de avançarem muito mais.

A entrevistada disse que a CRE C fez parte de um projeto piloto que ofereceu curso de formação de pós-graduação para diretores e coordenadores pedagógicos de tais escolas. O foco do curso foi a “análise e implementação do sistema de gestão” e a “questão de aprendizagem”.

Por fim, a entrevistada da GED da CRE D demonstra uma relação muito próxima com as escolas, que inclui ampla comunicação e procura das escolas para esclarecimentos sobre a avaliação. No entanto, esta relação também compreende cobrança e pressão da CRE, em especial sobre as escolas de baixo desempenho. Apesar de não falar diretamente, a representante da GED da CRE D parece acreditar que as escolas poderiam alcançar suas metas se não fossem os problemas externos à escola e à gestão, como greves e dificuldades específicas da comunidade na qual a escola está inserida.

A CRE D, de forma similar às CREs B e C, também adota critérios próprios para acompanhar escolas, além daquelas indicadas pela Secretaria e que fazem parte do Projeto Fênix. No entanto, o critério utilizado para selecionar escolas prioritárias focaliza somente os resultados das escolas nas avaliações externas do município (Prova Rio e Alfabetiza Rio): a CRE D seleciona primeiro as escolas com desempenho abaixo da média da CRE

e depois as escolas abaixo da média da rede. O acompanhamento das escolas consiste, principalmente, em avaliar o plano de ação das escolas e suas possibilidades de execução e seguir a implementação do plano.

Diferente das outras CREs, que apenas citaram estratégias para escolas com baixo desempenho (ou médio desempenho, como a CRE C), a representante da CRE D comentou que eles incentivam as escolas com alto desempenho:

E tem aquelas que ficaram acima, que a gente meio que dá uma ênfase assim de motivação.(...) Então a gente faz um mural com as fotos das escolas e as escolas que ficaram bem no Alfabetiza Rio, na Prova Rio, a gente também meio que dá um “up” para elas poderem... para parabenizá-las, né, por isso.

Além do acompanhamento das escolas, a entrevistada também mencionou uma estratégia de capacitação para uso de dados de avaliação. Em um primeiro momento, foi feita a capacitação do pessoal da CRE, pois, segundo a representante, eles próprios não tinham conhecimento sobre os dados e não sabiam como interpretá-los. Depois disso, cada funcionário capacitado desenvolveu um trabalho de capacitação com um grupo de escolas.

A representante da CRE D explica que as ações desenvolvidas são direcionadas ao diretor e ao coordenador pedagógico, porém, com focos diferentes. Com o diretor, o foco é a responsabilidade sobre o desempenho da escola; com o coordenador pedagógico, o foco é o pedagógico.

Porque o foco da reunião com os diretores é uma coisa assim: olha só, é a sua escola, a responsabilidade é sua. Com os coordenadores já é assim: olha só, o trabalho pedagógico precisa ser mais amarrado nesse aspecto, quem ficou com uma nota mais baixa em leitura precisa articular projeto junto à sala de leitura, precisa fazer isso.

Considerações finais

Como dito anteriormente, o presente estudo partiu do pressuposto de que a investigação das estratégias adotadas por órgãos intermediários à SME (possibilitadas pelo desenho da política de responsabilização da SME e reforçada com o estabelecimento de metas a serem cumpridas pelas CREs e pelas GEDs) podem ter uma importante chave para compreender a implementação e, conseqüentemente, o impacto das políticas de responsabilização no contexto do município do Rio de Janeiro.

O presente estudo observou algumas semelhanças e diferenças entre as ações e as estratégias adotadas pelas CREs para oferecer apoio às escolas, frente às diretrizes de *accountability* escolar adotadas pela SME. Tais diferenças tornam-se aparentes no que diz respeito à relação firmada com as escolas e à comunicação de resultados e metas, às visões sobre as metas estabelecidas pela SME, bem como os critérios utilizados para selecionar escolas foco de atividades ou de acompanhamento das GEDs.

Cerdeira (2015) investigou a apropriação que gestões escolares e as CREs faziam dos resultados das avaliações externas e observou uma apropriação muito superficial dos dados em ambos os níveis, apontando inclusive que gestores de CREs e GEDs possuem pouco conhecimento sobre os indicadores educacionais e sobre os sistemas de avaliação. O que verificamos vai ao encontro do relatado pela autora, quando ela aponta que quanto mais profunda for a apropriação que o gestor tiver sobre os dados, maior será sua capacidade de usá-los pedagogicamente. Um dos motivos que a autora aponta para essa superficialidade é que não temos uma cultura avaliativa consolidada no Brasil e, no nosso caso, no município do Rio de Janeiro.

Mesmo considerando a CRE C, que identificamos como a CRE com maior conhecimento técnico, o estudo de Portela (2015) observou que o acompanhamento mais próximo das escolas por parte da GED parece não ter impacto no conhecimento, apropriação e uso das avaliações por parte dos gestores escolares e, conseqüentemente, pouco impacto na prática docente.

Evidências preliminares mostraram padrões de crescimento distintos entre escolas de baixo desempenho pertencentes a cada uma das CREs estudadas. No entanto, tais análises não são suficientes para associar

tais padrões às ações das CREs. Análises futuras buscarão, a partir de análises multivariadas, aprofundar a compreensão acerca do impacto da mediação das CREs sobre práticas de gestão e sobre o desempenho das escolas. Também pretendemos, em trabalhos futuros, identificar o impacto do acompanhamento das CREs sobre o planejamento e o desempenho das escolas, em especial da direção e escolas de baixo desempenho, foco de intervenções da SME e/ou das CREs.

Referências

- ALLENDE, C. *The Impact of Information on Academic Achievement and School Choice: Evidence from Chilean "Traffic Lights"*. 2010. Dissertação (Mestrado em Economia) Instituto de Economia, PUC Chile, Santiago. 2010.
- ANDERSON, J. Accountability in Education. IAE/IIEP/UNESCO. *Education Policy Series*, Paris, 2005
- BONAMINO, A. & SOUZA, S. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v.38, n.2, p. 373-388, abr./jun. 2012.
- BRASIL. Ministério da Educação. *O plano de desenvolvimento da educação: razões, princípios e programas*. 2007.
- BROOKE, N. O futuro das políticas de responsabilização educacional no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*, v.36, n.128, p.377-401, 2006.
- _____. Sobre a equidade e outros impactos dos incentivos monetários para professores. *Est. Aval. Educ.*, São Paulo, v. 24, n. 55, p. 34-62, abr./ago. 2013.
- _____.; CUNHA, M. A. A avaliação externa como instrumento de gestão educacional nos estados. *Estudos & Pesquisas Educacionais*. Fundação Victor Civita, v. 2, p. 3-64, 2011.
- CERDEIRA, D. *Apropriações e usos de políticas de avaliação e responsabilização educacional pela gestão escolar*. 2015. Tese (Doutorado em Educação) PPGE/UFRJ, Rio de Janeiro, 2015.
- CARRASQUEIRA, K. *A política de responsabilização educacional do município do Rio de Janeiro*. 2013. Dissertação (Mestrado em Educação) PPGE/UFRJ, Rio de Janeiro, 2013.
- Curso de Formação Básica para Candidatos a Professores da Rede Pública Municipal do Rio de Janeiro (n.d.). Disponível em: <<http://www.youblisher.com/p/812209-Estrutura-Organizacional/>>. Acessado em: 29/09/2014.
- FIGLIO, D. & ROUSE, C. Do accountability and voucher threats improve low-performing schools? *Journal of Public Economics*. 2006.
- FIGLIO, D. & GETZLER, L. Accountability, ability and disability: Gaming the system? En T. Gronberg, e D. Jansen (Eds.). *Improving School Accountability: Check-Ups or Choice, Advances in Applied Microeconomics*. Amsterdam: Elsevier Science. 2002.
- FREITAS, L. C. Políticas de responsabilização: entre a falta de evidência e a ética. *Cadernos de Pesquisa*, v. 43, n. 148, p. 348-365, jan/abr. 2013.
- GOLDHABER, D. & JANE, H. Accountability with a kicker: Preliminary observations on the Florida A+ Accountability Plan. *Phi Delta Kappan*, p. 598-605. 2004.
- HEILIG, J. & DARLING-HAMMOND, L. Accountability Texas-Style: The Progress and Learning of Urban Minority Students in a High-Stakes Testing Context. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, v.30, n. 2. 2008.
- HOFFER, T. Accountability in Education. In: HALLINAN, M. *Handbook of the Sociology of Education*. New York: Springer, 2000.
- HOUT, M. & ELIOTT, S. Incentives and Test-Based Accountability in Education. *National Research Council*. 2011.
- HSIEH, C. & URQUIOLA, M. The Effects of Generalized School Choice on Achievement and Stratification: Evidence from Chile's Voucher Program. *Journal of Public Economics*, v. 90, p. 1477-1503, 2006.

JACOB, B. Accountability, incentives and behaviour: The impacts of high-stakes testing in the Chicago public schools. *Journal of Public Economics*, v.89 (5-6), p.761-796, 2005.

KOSLINSKI, M.; CARRASQUEIRA, K.; ANDRADE, F.; PORTELA, C. Políticas de responsabilização educacional: modelos possíveis e uma análise preliminar da Política do Município do Rio de Janeiro. In: CAVALIERE, A. M.; SOARES, A. J. (Org.). *Educação Política no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Mauad X: FAPERJ, 2015.

LADD, H. School-Based Educational Accountability Systems: The Promise and the Pitfalls. *National Tax Journal*, v. 54, n. 2, p. 385-400, 2001.

MURILIDHARAN, K. e SUNDARARAMAN, V. Teacher Performance Pay: Experimental Evidence from India. *Journal of Political Economy*. *University of Chicago Press*, v. 119(1), p. 39-77, 2009.

PORTELA, C. *Prática docente sob pressão: ações e percepções de professores sobre a política de responsabilização na rede municipal de ensino do Rio de Janeiro*. 2015. Dissertação (Mestrado em Educação) PPGE/UFRJ, Rio de Janeiro, 2015.

RIO DE JANEIRO. Decreto nº 30.860 de 01 de Julho de 2009.

RIO DE JANEIRO. Decreto nº 32.214 de 04 de Maio de 2010.

RIO DE JANEIRO. Decreto nº 36.673 de 01 de Janeiro de 2013.

RIO DE JANEIRO. Resolução SME nº 1.237 do dia 16 de Maio de 2013.

RIO DE JANEIRO. Resolução SME nº 1.241 de 28 de Maio de 2013. Publicado em 06 de Junho de 2013.

ROSISTOLATO, R.; PRADO, A.; FERNÁNDEZ, S. Cobranças, estratégias e "jeitinhos": avaliações em larga escala no Rio de Janeiro. *Revista Estudos em Avaliação Educacional*, v. 25, n. 59, p. 78-107, São Paulo, 2014.

SETUBAL, M. A. Meritocracia nos sistemas de educação. *O Estado de São Paulo*. 2010. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,meritocracia-nos-sistemas-de-educacao,568390,0.htm>>. Acessado em: 07/11/2014.

Recebido em Maio de 2015 | Aprovado em Junho de 2015

Políticas de Formação Inicial e Continuada de Docentes Alfabetizadores

Policies for Initial and Continuous Education of Literacy Teachers

Políticas de formación inicial y continua de los profesores de alfabetización

Carmen Sá Brito Sigwalt¹
Rosana de Albuquerque Sá Brito²
Sandra Regina Kirchner Guimarães³

Resumo

Estudo que analisa três grandes momentos de formação docente de alfabetizadores e as políticas educacionais que os sustentam. O primeiro, denominado de tradicional; o segundo, chamado de construtivista; e o terceiro, que procura a superação dos dois primeiros momentos, buscando a junção das dimensões gráficas e semântica. O referencial de análise é a concepção de alfabetizar letrando, na qual a alfabetização (domínio do sistema gráfico) e o letramento (uso da leitura e da escrita nas diversas funções sociais) são trabalhadas conjuntamente. Os resultados do estudo evidenciaram os limites dos dois primeiros momentos e os avanços do terceiro período, bem como a necessidade da articulação de diferentes políticas junto às de formação docente.

Palavras-chave: Formação docente; Aquisição da linguagem escrita; Políticas educacionais.

Abstract

The present study analyses three major historic phases in the education of literacy teachers and their corresponding educational policies that provide support for each phase. The first phase refers to the so-called traditional method, the second one to constructivism, and the third refers to the whole language approach, which attempts to overcome the two previous perspectives by developing the graphic and the semantic dimensions together. The parameter for analysis is the assumption of literacy through the whole language approach in which learning to read and write (mastering the graphic system) and literacy (appropriate use of reading and writing in different social functions) are developed together. The results of the study point out the limits of the first two phases, the advances of the third phase, as well as the need to articulate the educational policies with other related policies.

Keywords: Teacher training; Acquisition of written language; Educational policies.

Resumen

¹Doutora em Educação pela UFPR. Professora do Departamento de Planejamento e Administração Escolar do Setor de Educação da UFPR.

²Mestre em Letras pela UFPR e Doutora em Educação pela UFPR. Professora do Departamento de Letras Estrangeiras Modernas do Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes da UFPR.

³ Doutora em Psicologia Escolar e do Desenvolvimento Humano pela USP. Professora do Departamento de Teoria e Fundamentos da Educação do Setor de Educação da UFPR. E-mail: srkguimaraes@uol.com.br

El estudio analiza tres grandes momentos de las políticas de formación y educación del maestro de alfabetización. La primera, llamada tradicional; el segundo, denominado constructivista; y la tercera, que busca superar las dos primeras veces, la búsqueda de la unión de las dimensiones gráficas y semánticas. El marco analítico es alfabetizar letrando, en el que la alfabetización (dominio sistema gráfico) y el letramento (el uso de la lectura y la escritura en diversas funciones sociales) se trabajan juntos. Los resultados del estudio mostraron los límites de los dos primeros y los avances del tercer período, y la necesidad de coordinación de las diferentes políticas a la formación de los profesores.

Palabras clave: Formación del profesorado; Adquisición del lenguaje escrito; Políticas educativas.

Introdução

Na sociedade, cabe à educação o papel de preservação e transmissão das formas de vida humana, ou seja, da cultura. Esta é caracterizada pela forma escrita de registros culturais. Assim, a aprendizagem da leitura e da escrita assume preponderante significado. Embora esta aprendizagem seja fundamental para o acesso ao conhecimento sistematizado, observa-se que sua apropriação tem ocorrido de modo incipiente. Uma referência são os dados de rendimento escolar divulgados pelo Sistema Brasileiro de Ensino Básico (SAEB). Os alunos avaliados não apresentam um nível satisfatório no domínio da leitura e da escrita na sua língua materna, ou seja, são limitados na capacidade de leitura e interpretação de textos escritos. Os alunos terminam a quarta série do Ensino Fundamental com um nível crítico de desempenho nessa área de conhecimento, ficando muito distantes das habilidades que deveriam desenvolver ao final deste período de escolarização. Diante de tais resultados, uma questão se coloca: não estaria a escola brasileira atrelada a perspectivas metodológicas de ensino-aprendizagem da leitura e da escrita que têm dificultado a apropriação destes instrumentos básicos de inserção na sociedade letrada a todos os alunos? Quais os fundamentos que devem ser evidenciados na formação docente que possibilitem uma atuação efetiva no processo de aquisição e desenvolvimento da leitura e da escrita?

A História da Educação Brasileira, no que se refere ao processo de formação docente para sua atuação como alfabetizador, pode ser dividida em três grandes momentos: o primeiro, denominado momento tradicional; o segundo, chamado período construtivista; e o terceiro, uma tentativa de superação de propostas limitadas.

O presente estudo tem como objeto a análise destes três momentos da formação de alfabetizadores: o tradicional, o construtivista e a tentativa de superação destas duas abordagens. O referencial de análise é a concepção de alfabetizar-letrando, na qual a alfabetização (domínio do sistema gráfico) e o letramento (uso da leitura e da escrita nas diversas funções sociais) são trabalhados conjuntamente. Parte-se do princípio de que há necessidade da formação de os alfabetizadores considerarem a alfabetização e o letramento como ações indissociáveis.

Este trabalho tem como problema de investigação a seguinte questão: Como as propostas de formação de alfabetizadores consideram o pressuposto de alfabetizar-letrando?

Toma-se como hipótese que existe uma ênfase em uma dimensão em detrimento de outra nos referenciais políticos educacionais dos processos formativos. Alguns supervalorizam o domínio do sistema gráfico (alfabetização restrita), outros privilegiam a dimensão significativa, secundarizando o domínio sistemático da grafia.

Parte-se do princípio de que dominar a dimensão gráfica e significativa do processo de apropriação da linguagem escrita pressupõe não apenas saber grafar corretamente as palavras, mas saber usá-las em textos, respeitando suas dimensões semântica, sintática e pragmática. A dimensão semântica é a relação das palavras com os objetos, coisas ou pessoas; a sintática é a relação que as palavras mantêm entre si, e a pragmática é a relação das palavras com seus usuários. As três dimensões se complementam tanto na escrita como na oralidade. Os componentes sintáticos, semânticos e pragmáticos se encontram integrados de modo indissociável na realização concreta da língua (falada ou escrita).

Portanto, saber ler não é apenas uma questão de deciframento de um código, mas envolve a possibilidade de compreensão textual. Saber escrever não se restringe a grafar palavras descontextualizadas, mas saber expressar ideias, o que exige, além de correção gramatical, a capacidade de estabelecer ligação de sentido que tornem o texto compreensível e que expressem um contexto em que a linguagem escrita esteja apoiada na interação verbal, revelando sua natureza social e viva.

Assim, o código é utilizado na interlocução, nas relações sociais que o constituem. A leitura e a escrita não podem ser vazias de conteúdo, significado e sentido. O seu ensino e a sua aprendizagem devem estar atrelados a situações reais de uso.

Metodologia

Esta investigação baseou-se na análise dos referenciais teórico-metodológicos que embasam a formação de alfabetizadores, procurando explicitar a concepção de linguagem escrita a que estão atrelados e, conseqüentemente, a concepção de ensino – aprendizagem da língua que veiculam. Levantou-se como pressuposto que as perspectivas tradicional e construtivista de formação docente não garantem a necessária articulação entre os eixos gráfico e semântico, ou seja, afastam-se da perspectiva de alfabetizar-letando. O estudo foi desenvolvido por meio da análise de documentos que sustentam os três diferentes momentos de qualificação de alfabetizadores. Adotou-se como referencial de análise que o processo de ensino-aprendizagem inicial da escrita deve contemplar tanto o domínio do sistema gráfico quanto o uso da leitura e da escrita nas diferentes funções sociais.

Análise e discussão

O momento tradicional e o período construtivista foram analisados a partir da perspectiva de alfabetizar-letando, ponto de vista defendido neste artigo.

Momento tradicional

Antecedendo o momento tradicional, a leitura e a escrita eram práticas culturais cuja aprendizagem encontrava-se restrita a pouquíssimos e acontecia prioritariamente no ambiente doméstico, quando pais alfabetizados transmitiam estes conhecimentos a seus filhos ou, ainda, quando os privilegiados economicamente contratavam profissionais para realizar esta tarefa.

O processo era desprovido de fundamentos teóricos mais consistentes, se ensinava os rudimentos da leitura e da escrita baseando o trabalho, principalmente, num caminho no qual se apresentavam primeiramente as letras, depois a combinação destas em sílabas e, posteriormente, em palavras. As poucas escolas do Império (aulas régias) não fugiam da forma de ensino preconizadas no ambiente doméstico.

O primeiro período de formação docente, denominado de tradicional, tinha como princípio básico a ideia de formação inicial e pouquíssima preocupação com a formação continuada.

O trabalho de formação inicial para a futura atuação de alfabetizadores era organizado por meio dos cursos de preparação para o magistério, as chamadas escolas normais e regionais. Assim, ao dominar os diferentes métodos de alfabetização existentes, o futuro docente teria condições de adotar um dos métodos de ensino da língua ou poderia ser levado a construir seu próprio encaminhamento metodológico, que acabava resultando num método eclético. Ao assumir sua função docente nas redes públicas de ensino, aplicava em sala de aula o método de alfabetização determinado pela entidade mantenedora.

Segundo Mortatti (2008, p.467-476), da década de 1920 a 1970 ainda permanece a hegemonia dos métodos tradicionais de alfabetização com as suas diferentes propostas e toma corpo a postulação da necessidade do conhecimento do nível de maturidade para o aprendizado da leitura e da escrita - ênfase no teste ABC de

Lourenço Filho, que veio articulado com os pressupostos da concepção pedagógica do Movimento da Escola Nova, que eram os conteúdos priorizados na formação dos futuros professores.

Segundo Kato (1999, p.5), nos congressos e seminários do início da década de 1980 ainda se percebia:

(...) uma preocupação obsessiva por parte dos professores por métodos de alfabetização, preocupação essa causada pela busca ansiosa de um instrumento seguro para a consecução dos objetivos mínimos da escola: ensinar a ler e a escrever.

A mesma autora também enfatiza que nos métodos tradicionais há excessiva preocupação com a escrita e pouca ênfase no desenvolvimento da leitura. Está subjacente a esta prática a ideia de que à produção segue-se automaticamente a recepção, ou seja, acredita-se que se o professor ensinar o aluno a escrever, ele aprenderá automaticamente a ler.

Bellenger (1979) afirma que os aspectos mecânicos e repetitivos dos métodos de alfabetização têm suas origens na Antiguidade e são marcados até a Idade Contemporânea. Embora tenham se apresentado com roupagens diferentes no decorrer da história da humanidade, sempre privilegiaram o domínio do sistema gráfico em detrimento do domínio da linguagem escrita em seu sentido mais amplo.

Pode-se afirmar que, de 1890 a meados de 1980, a prática pedagógica da alfabetização no Brasil estava centrada nas chamadas metodologias tradicionais que, embora mudassem na sua roupagem ou aparência, tinham todas a mesma essência, ou seja, partiam de uma concepção de linguagem escrita baseada apenas no domínio do sistema gráfico.

A concepção de linguagem que está presente na maioria dos métodos tradicionais de alfabetização vê a língua como um conjunto de formas prontas e acabadas que devem ser aprendidas. O encaminhamento destes métodos supervaloriza o sistema gráfico, secundarizando o trabalho da linguagem no seu sentido mais amplo, que é o trabalho com o significado, com o sentido.

Os métodos tradicionais estão atrelados a uma pedagogia centrada no professor e na transmissão do conhecimento. Conforme Becker (1993, p.12-58 e 107), esta concepção está apoiada na visão associacionista da psicologia, no behaviorismo e no neobehaviorismo de Watson e Skinner, e sua fundamentação epistemológica é dada pelo empirismo. Nessa perspectiva, parte-se do princípio de que o conhecimento se dá por força dos sentidos e a aprendizagem é vista como aquisição de algo externo ao sujeito. A mente acumula informações que, vindas de fora, são dadas por estímulos captados pelos sentidos. Assim, o conhecimento é entendido como acumulação ou soma de informações.

A aula expositiva é a expressão do empirismo. O professor acredita que basta expor bem (clareza lógica com imagens sensoriais, visuais e auditivas precisas) a matéria para garantir o aprendizado. A matéria, por meio do professor, deve penetrar nos sentidos (visão e audição) do aluno. Há uma concepção de conhecimento como produto acabado que deve ser apenas reproduzido. Está presente nessa concepção o enunciado de Thorndike (CABRAL e NICK, 2001, p.99) como lei do exercício, a partir da qual o sujeito da aprendizagem deve repetir o que foi exposto para que a matéria seja decalcada na mente.

A visão empirista muitas vezes está associada com as implicações apriorísticas (as condições de possibilidade do conhecimento são dadas na bagagem hereditária, ou seja, de forma inata ou maturacional). A visão de maturidade, por conseguinte, constitui o polo do desenvolvimento cognitivo. O professor que assume esta concepção acredita no poder de seu ensino para produzir aprendizagem e, se esta não ocorre, o problema ou a culpa é do aluno.

Em síntese, pode-se afirmar que as metodologias tradicionais estão baseadas em pressupostos inconsistentes do ponto de vista do alfabetizar-letando, tais como: os textos como mero pretexto para apresentação de uma determinada letra ou sílaba; a submissão dos alunos a uma série de exercícios que os distanciam da real noção de texto; o trabalho com sílabas isoladas, palavras descontextualizadas; os treinamentos mecânicos de estruturas da língua elaboradas com critérios questionáveis de dificuldades; a concepção limitada de linguagem escrita; a ênfase absoluta no domínio do código gráfico; a ideia de que o preparo para a alfabetização estava centrada apenas no desenvolvimento motor e nas percepções; o treino repetitivo de padrões silábicos; a ênfase

nas cópias e nos ditados, muitas vezes sem sentido; as afirmações equivocadas de que, na língua portuguesa, cada letra corresponde a um som. Estes, entre outros limites, foram aspectos priorizados nos cursos de formação de alfabetizadores e enfatizados durante décadas nas escolas de formação docente, desconsiderando a articulação entre a grafia das palavras e seu significado. Estes pressupostos impossibilitaram aos futuros docentes a compreensão da necessidade de ter em mente a indissociabilidade entre o domínio do sistema gráfico e sua dimensão significativa.

Os resultados da aplicação das metodologias tradicionais nos anos iniciais mostraram que mais de 50% dos alunos ficavam retidos já no primeiro ano da escola. A crença na não-aprendizagem era vista como problema do aluno que, provavelmente, passava fome e, por esta razão, pouco aprendia. Em decorrência desta visão, os governos passaram a investir em políticas de merenda escolar travestidas de programa educacional.

Período Construtivista

A partir da década de 1980 tem-se a hegemonia da perspectiva construtivista. Assim, nos cursos de formação para o magistério, a fundamentação teórica está bastante centrada na psicologia. Este período marca a formação dos alfabetizadores tendo por suporte, principalmente, os estudos da pesquisadora Emilia Ferreiro (1994, 1995, 1996) e pelas didáticas de alfabetização para cada nível de conceptualização da escrita elaboradas por Esther Pilar Grossi (1990).

Entre as políticas educacionais governamentais deste momento construtivista, destaca-se o PROFA (Programa de Formação de Professores Alfabetizadores), coordenado pelo MEC (Ministério de Educação), que foi idealizado no ano 2000 e lançado em 2001, com a proposta de nortear as ações educativas de alfabetização no Ensino Fundamental, Educação Infantil e Educação de Jovens e Adultos. O MEC coordenou este processo de formação continuada durante dois anos, mas o programa continuou através das iniciativas das Secretarias Municipais de Educação e Governos Estaduais. A ideia central do Programa era de suprir as necessidades teóricas e práticas dos docentes da rede pública e redefinir-lhes um novo papel, referente às novas concepções do período sobre o processo de aprendizagem da língua escrita. O Programa é composto por três módulos, sendo que nos dois primeiros fica claramente explícita a concepção construtivista, evidenciada pela ênfase no processo de “construção” da escrita pelos alunos. No terceiro módulo, esta perspectiva não está mais presente; há uma alteração dos autores neste documento, e posições defendidas nos primeiros módulos desaparecem no terceiro caderno do programa. Encontra-se no primeiro módulo o registro de seu principal objetivo, que é demonstrar que a aprendizagem inicial da leitura e da escrita é resultado de um processo de construção conceitual que se dá pela reflexão do aprendiz sobre as características e funcionamento da escrita. Diversas afirmações retratam fielmente os pressupostos construtivistas, como: “(...) respeito aos diferentes ritmos e formas de aprendizagem; (...) acolhimento de diferentes hipóteses e falas dos alunos quando expressarem seus conhecimentos (...)” (p.10 e 11). Ou ainda:

(...) os alunos buscam soluções e as discutem com os parceiros... Não se trata de situações que permitem “aplicar” o que já se sabe, mas sim daquelas que possibilitam produzir novos conhecimentos a partir dos que já se tem, e em interação com novos desafios. (p.13)

A figura do professor não é ressaltada e há uma ênfase na ideia de que os alunos devem produzir conhecimentos. Sobre este assunto, Klein (2001, p.4-8) destaca:

(...) nas concepções atuais, firmam-se posições que acentuam o papel do aluno, afirmando-o como sujeito do processo, na medida em que lhe outorgam a função de construir seu próprio “conhecimento”. (...) Partindo-se do pressuposto de que o conhecimento é uma produção social e, portanto, envolve uma ampla teia de sujeitos e relações e resulta de uma complexa base de conhecimentos já elaborados, parece evidente a dificuldade de o aluno, individualmente, como fruto de sua própria subjetividade, “produzir seu próprio conhecimento” (...). A prática pedagógica constitui uma relação entre dois sujeitos, com características específicas. Os sujeitos são, é óbvio, o professor e o aluno, e a relação que se estabelece entre eles é de ensino-aprendizagem... a função do ensino fundamental: é um nível de escolarização que objetiva proporcionar o domínio básico dos conhecimentos científicos já produzidos na sociedade[...].

A ideia de que qualquer conhecimento é “construído” está presente não apenas na concepção de como se dá o processo de aquisição da leitura e da escrita, mas também em qualquer relação de aprendizado, obscurecendo o papel da transmissão de conhecimentos.

Há um item no Programa denominado de Didática da Alfabetização: necessidade de deslocar o olhar de “como se ensina” para “como se aprende”. Este título é bastante significativo, pois demonstra que esta abordagem privilegia a discussão sobre como o aluno aprende, secundarizando como se ensina. Destacar um dos elementos em detrimento do outro é no mínimo equivocado. Há uma abordagem marcante no Programa para que o professor conheça os diferentes níveis de conceptualização da escrita propostos por Emilia Ferreiro, atendendo esses estágios com atividades diferenciadas a partir das quais cada aluno desempenhe suas tarefas de acordo com o seu conhecimento sobre a escrita. É importante ressaltar que não aparece nenhuma sugestão de como fazer o aluno passar de um nível mais elementar para um nível mais avançado. Outro aspecto do Programa presente nos dois primeiros módulos é o fato de apresentarem algumas sugestões de atividades com textos, mas não destacam os pressupostos teóricos necessários que levem os professores a entender porque devem trabalhar com textos e não apenas com palavras soltas, sílabas ou letras desvinculadas de um contexto significativo. Segundo a concepção dos primeiros módulos do Programa, o válido é a busca do aluno, a chamada reflexão sobre a escrita, não devendo o professor mostrar como se dá a escrita convencional, e sim, esperar que o aluno a descubra.

O módulo 3 do Programa apresenta uma diferença significativa da concepção teórica sobre o processo de alfabetização. Ao contrário dos dois primeiros módulos, o terceiro apresenta uma abordagem que enfatiza a necessidade de um professor que, de fato, ensine. Esta constatação está presente nas nove diferentes unidades que compõem o terceiro módulo. A seguinte citação é exemplar (p.127):

(...) não é possível que os alunos aprendam sozinhos. É preciso garantir que, enquanto sua capacidade de produzir textos avança, os alunos vivenciam também a oportunidade de pensar e aprender sobre a escrita correta da palavra. (...) o professor deve considerar que o aluno precisa de ajuda para se apropriar da forma padrão (...).

As diversas abordagens trabalhadas nos cursos de formação de professores a partir da década de 1980 tiveram um mesmo pressuposto teórico, ou seja, a premissa de que o sujeito que adquire a língua escrita passa por um processo ativo de construção de hipóteses sobre a estrutura da língua em que deixa de ser um mero receptor de um ensino baseado fundamentalmente na figura de um professor que ensina para uma nova concepção, na qual o suporte básico está sustentado na perspectiva de que existe um aluno que aprende e que esta aprendizagem se dá através de um processo construtivo.

É importante ressaltar que vivia-se um momento em que uma parcela significativa da população escolarizada não conseguia sucesso no processo de alfabetização tradicional e a busca de soluções “milagrosas” era bastante tentadora. É neste contexto que nos cursos de formação docente, quer inicial ou continuada, os estudos de Emilia Ferreiro ganham destaque e diferentes interpretações de sua teoria resultaram em propostas metodológicas algumas vezes equivocadas.

Embora sua teoria não pretendesse ser um guia para o professor, mas oferecer elementos de reflexão e fundamentação teórica para o processo evolutivo de descoberta da escrita pela criança, seus estudos marcaram acentuadamente a formação dos professores alfabetizadores e, conseqüentemente, as práticas pedagógicas das turmas de alfabetização.

A psicogênese da língua escrita, tal como a descrevem Ferreiro e Teberosky (1985), está assente em uma teoria construtivista de aprendizagem: uma teoria que vê o aprendiz como sujeito de sua própria aprendizagem. Um aprendiz que não é alfabetizado pelo professor, mas que alfabetiza a si mesmo em interação com o objeto desse conhecimento: a escrita. Uma teoria que supõe que a criança é capaz de aprender a ler e a escrever através de um processo ativo de descobertas e de construção de hipóteses, que tanto melhor se realiza quanto menor for a interferência do professor.

Os estudos de Ferreiro, no que se refere à alfabetização, não resultaram numa melhora substantiva do processo ensino-aprendizagem desenvolvido nas escolas. Novos equívocos foram somados aos velhos equívocos, o que impediu que houvesse um salto qualitativo no trabalho escolar com a língua escrita nas séries iniciais do Ensino Fundamental. Em decorrência disso, era possível encontrar, no período, nos cursos de formação para o Magistério enquanto orientações e nas classes de alfabetização enquanto ações travestidas de novas teorias, os antigos procedimentos tradicionais: treinamento e habilidades perceptuais e motoras; fragmentação do ensino da língua com o uso de diferentes cartilhas com seus pseudotextos, suas etapas, suas graduações de dificuldades.

O momento construtivista foi caracterizado por uma clara dissociação entre o ensinar e o aprender. Possivelmente para marcar uma oposição ao chamado ensino tradicional centrado nos conteúdos a serem trabalhados, passa-se a secundarizar os conteúdos e o processo de ensino e a supervalorizar apenas o aprendizado. Esta perspectiva parece estar inadequada, pois as duas dimensões (ensinar e aprender) devem estar articuladas com o objeto de conhecimento em pauta. No caso da alfabetização, a escrita da língua portuguesa e, portanto, o seu conteúdo não pode ser desconsiderado.

O Construtivismo tem suas bases no cognitivismo. O foco está em como o aluno (alfabetizando) aprende. Este aluno é visto como sujeito da aprendizagem e só aprende a língua escrita elaborando hipóteses e estratégias sobre ela. O professor é visto como um facilitador, problematizador, que organiza atividades que favorecem a reflexão sobre a escrita. Apoiar-se na capacidade do sujeito refletir, interferir, estabelecer relações, processar e compreender informações, transformando-as. A concepção de aprendizagem é baseada na compreensão, no estabelecimento de relações. A alfabetização é vista como processo de construção conceitual, contínuo, iniciado muito antes de o aluno ir para a escola e que se desenvolve, simultaneamente, dentro e fora da sala de aula. Alfabetizar significa construir conhecimento. A língua é concebida como sistema de representação, como um objeto de conhecimento construído socialmente. O aprendizado do sistema de escrita é concebido como resultado de processo ativo no qual o sujeito da aprendizagem, desde os seus primeiros contatos com a escrita, constrói e reconstrói hipóteses sobre a natureza e o funcionamento da língua escrita. O texto é indicado como núcleo do trabalho com a língua e os erros cometidos pelos alunos durante o processo são vistos como tentativas de acerto, sendo importantes para a construção da escrita pela criança.

As propostas de formação docente apoiadas na psicogênese da escrita demonstram limites na articulação das dimensões do alfabetizar e letrar. Ao enfatizarem a construção do conhecimento pelo aluno, aguardam que o domínio do sistema gráfico, o alfabetizar, aconteça em decorrência do contato do aluno com textos. Assim percebe-se nas propostas construtivistas um distanciamento do pressuposto de alfabetizar-letando. Ao supervalorizar a dimensão significativa, caem num equívoco de acreditar numa aprendizagem espontânea da escrita alfabética.

Alfabetizar-letando

O terceiro momento de formação docente é concretizado pela suspensão da visão tradicional e construtivista e tem influência da concepção de letramento, que é incorporada como contribuição significativa na superação dos níveis restritos das duas perspectivas anteriores. Assim, este período de formação de alfabetizadores se dá a partir do final da década de 1990 e início dos anos 2000, com contribuições significativas de diferentes autores. Entre outros, destacam-se: Morais (2006), Klein (1990, 2000, 2006), Soares (1998, 2010), Faraco (2012) e Albuquerque, Morais e Ferreira (2008), que se debruçam sobre a problemática do ensino-aprendizagem da língua materna e socializam suas produções através de diferentes obras que não se restringem a apenas uma das dimensões do processo, ou seja, tratar apenas do ensino tal como propuseram os autores tradicionais ou abordar somente como se dá o processo de aprendizagem dos alunos conforme a concepção construtivista.

O novo paradigma de qualificação docente salienta a necessidade de uma sólida formação inicial, ao mesmo tempo em que destaca a importância do processo de capacitação continuada e passa a conceber a

alfabetização e o letramento, que embora tenham conceitos distintos, como ações indissociáveis – em outras palavras, o docente deve ser qualificado de maneira a ser capaz de alfabetizar-letando, ou seja, ensinar a ler e escrever no contexto das práticas sociais da leitura e da escrita, de modo que os alunos se tornem, ao mesmo tempo, alfabetizados (dominando o sistema gráfico da língua portuguesa) e letrados (sendo capazes de fazer uso efetivo da leitura e da escrita).

Superando a estreiteza dos dois primeiros momentos de formação, há que se adotar, nos cursos de formação inicial e continuada, uma concepção de língua escrita enquanto um sistema de representação, em que a grafia das palavras e seus significados estão associados, encaminhando o processo de alfabetização e letramento para além do mero domínio do sistema gráfico, propondo o efetivo domínio da linguagem escrita tomada na sua totalidade.

Pode-se afirmar que, nos documentos oficiais das políticas educacionais do governo federal, embora o PROFA (Programa de Formação de Alfabetizadores) tenha uma perspectiva Construtivista nos dois primeiros módulos, a partir da Unidade 5 do terceiro Módulo já está presente a perspectiva de alfabetizar-letando. Neste terceiro momento de formação docente, o MEC lança o Programa Pró-Letramento (2007). É um programa de formação continuada de professores visando à melhoria da qualidade da aprendizagem da leitura e da escrita e Matemática nos anos iniciais do Ensino Fundamental. O Pró-Letramento se estrutura de forma integrada, envolvendo o MEC, Universidades e Sistemas de Ensino. A concepção de alfabetizar-letando está presente em todos os fascículos do Programa e representa um salto qualitativo nas políticas educacionais de formação de alfabetizadores. Há uma unidade nas concepções de ensino, de aprendizagem, de alfabetização e de letramento, embora a produção do material tenha envolvido a participação de autores distintos, oriundos de diferentes Universidades (Universidade Federal de Minas Gerais, Universidade Federal de Pernambuco, Universidade Estadual de Campinas, Universidade Estadual de Ponta Grossa e Universidade de Brasília). A necessária indissociabilidade entre o domínio do sistema gráfico e a dimensão significativa está presente nos diferentes fascículos do Programa. O Pró-Letramento contempla o que se exige de um programa de formação docente e, além de fundamentos claros que explicitam as concepções de alfabetização, letramento, ensino e aprendizagem adotadas, realiza orientações coerentes com os fundamentos sobre como desenvolver o processo de aquisição e desenvolvimento da leitura e da escrita. Está presente no Programa a articulação entre teoria e prática numa concepção interacionista de linguagem, além de definir subsídios para o fazer pedagógico, apresentando sugestões de atividades que garantam a necessária articulação entre a dimensão gráfica e significativa da língua escrita.

Destaca-se que o limite do Pró-Letramento é o de não ter enfatizado a necessidade de outras políticas junto às de formação docente, como: melhoria das condições de trabalho, de salário, de jornada dos professores, de verbas suficientes para a implantação e desenvolvimento de programas de formação continuada.

Entre as publicações sobre a apropriação da linguagem escrita, que representa um importante referencial das políticas educacionais do Ministério da Educação e que tem por base a perspectiva do alfabetizar-letando, destaca-se o documento: A criança de seis anos, a linguagem escrita e o Ensino Fundamental de nove anos de autoria de Maciel, Baptista e Mourão (2009).

Considerações Finais

O estudo demonstrou que as propostas de formação docente sustentadas pelas concepções tradicional e construtivista se afastam da perspectiva de alfabetizar-letando.

A visão tradicional foca sua ação apenas no domínio do sistema gráfico. As considerações teóricas sobre a escrita da língua portuguesa, suas características, regularidades e irregularidades, a dimensão gráfica e fonética da língua são saberes desconsiderados. Havia uma separação clara entre conteúdo a ser trabalhado e a forma de encaminhamento desse conteúdo. O importante era o professor dominar a maneira de ensinar,

desconsiderando que conteúdo estava sendo ensinado. No caso da alfabetização, um conhecimento mais sustentado sobre a língua portuguesa.

No período marcado pelo construtivismo, supervalorizou-se a dimensão significativa, e os documentos oficiais deste momento sugerem aos professores que a aprendizagem da escrita alfabética possa ocorrer de forma espontânea. O conhecimento da Psicogênese da Língua Escrita passa a ser o eixo fundamental que sustenta as políticas de formação docente.

A formação embasada na visão do alfabetizar-letando concebe a alfabetização e o letramento como ações indissociáveis e trata do processo de ensino e de aprendizagem como processos distintos, mas articulados, formando uma unidade.

Há necessidade de, na efetivação de políticas de formação inicial e continuada de professores, a compreensão do que é ensinar, do que é aprender e do objeto do conhecimento e, no caso do ler e do escrever, ter-se profundo domínio teórico sobre a Língua Portuguesa e saber didatizar este conhecimento. No entanto, não se forma o professor alfabetizador apenas com disciplinas específicas, mas com a articulação de todas as ciências contemporâneas que constituem os currículos dos cursos de magistério. Este processo precisa vir acompanhado das demais políticas que garantam as condições satisfatórias do trabalho docente. Em síntese, a possibilidade da organização do trabalho pedagógico compatível com as necessidades e os recursos contemporâneos.

Procurou-se neste estudo destacar uma das dimensões políticas da formação de alfabetizadores, ou seja, a concepção de ensino-aprendizagem de língua que sustentou cada um dos momentos de formação docente de alfabetizadores. Concorde-se com Mortatti (2010, p.331) quando afirma: (...) a necessidade de pensar nas políticas públicas para o ensino e a aprendizagem iniciais da leitura e escrita com base no pressuposto óbvio de que decisões de ordem teórico-epistemológica ou técnica são também políticas.

Referências

- ALBUQUERQUE, E. B. C.; MORAES, A. G. e FERREIRA, T. B. E. **As práticas cotidianas de alfabetização: o que fazem as professoras?** In: Revista Brasileira de Educação. Rio de Janeiro, RJ, v. 13. n. 38 maio/agosto, 2008.
- BELLENGER, L. **Os métodos de leitura**. Rio de Janeiro, RJ: Zahar Editores, 1979.
- BECKER, F. **A epistemologia do professor: o cotidiano da escola**. Petrópolis, Rio de Janeiro, RJ: Vozes, 1993.
- BRASIL, Ministério da Educação. **Resultados do SAEB**. Brasília: INEP, 2007. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/download/saeb/2005/saeb1995.2005.pdf>. Acesso em 08/09/2011.
- BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Fundamental. **PROFA - Programa de Formação de Professores Alfabetizadores**. Brasília: MEC/SEF, 2001.
- CABRAL, A.; NICK, E. **Dicionário técnico de psicologia**. São Paulo, SP: Cultris, 2001.
- FARACO, C. A. **Linguagem Escrita e Alfabetização**. São Paulo, SP: Contexto, 2012, 1ª edição.
- FERREIRO, E.; TEBEROSKY, A. **A Psicogênese da língua escrita**. Porto Alegre, RS: ArtMed, 1985.
- GROSSI, E. P. **Didáticas**. v.1,2 e 3. Porto Alegre, RS: Paz e Terra, 1990.
- KATO, M. **O aprendizado da leitura**. 5ª edição. São Paulo, SP: Martins Fontes, 1999.
- KLEIN, L. R. **Quem tem medo de ensinar?**. 4ª Edição. São Paulo: Cortez, 2006.
- _____. **Proposta Metodológica de Língua Portuguesa para o Ensino Fundamental**. In: Cadernos da Escola Guaicurú. v. 5. Mato Grosso do Sul, MS: SEED, 2000.
- _____. **Considerações sobre o direito à educação**. Curitiba, PR: NUPE/Marx/UFPR, 2006.
- _____. Fundamentos para uma proposta pedagógica. 2001. Disponível em http://www.gestoescolar.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/otp/docs_pdf/fundamentos_prop_ped.pdf Acesso em 08/10/2012.
- _____.; SHAFASCHEK, R. **Uma proposta de alfabetização**, Curitiba, PR: SEED/PR, 1990.
- MACIEL, F. I. P.; BAPTISTA, M. C.; MONTEIRO, S. (orgs). **A criança de seis anos, a linguagem escrita e o Ensino Fundamental de Nove Anos**. MEC/SEB, Diretoria de Concepções e Orientações Curriculares para a Educação Básica. Coordenação Geral de ensino Fundamental. Belo Horizonte, MG: UFMG;FaE/CEALE, 2009.
- MORAIS, A. G. **Concepções Metodológicas de Alfabetização: por que é preciso ir além da discussão sobre velhos ‘métodos’?**. – 1ª versão, 2006 – 2012. Disponível em: <http://flautas.wordpress.com/2010/10/03/metodos-de-alfabetizacao/> Acesso em 12 de janeiro de 2012.
- MORTATTI, M.R.L. Alfabetização no Brasil: conjecturas sobre as relações entre políticas públicas e seus sujeitos privados. In **Revista Brasileira de Educação**, v.15 n.44 maio/ago. 2010.
- _____. **A “querela dos métodos” de alfabetização no Brasil: contribuições para metodizar o debate**. In: Revista Acoalfap: Acolhendo a alfabetização nos países de língua portuguesa. ano 3, n. 5, São Paulo, SP, 2008. Disponível em < [HTTP:// WWW. Acoalfap.net](http://WWW.Acoalfap.net) >. Acesso em 03 setembro de 2011.
- SOARES, M. **Letramento: Um tema em três gêneros**. Belo Horizonte, MG: Autêntica, 1998.
- _____. Alfabetização e Letramento. In: **Orientações Pedagógicas para os Anos Iniciais do Ensino Fundamental de Nove Anos**. Curitiba, PR: SEED, 2010.

Recebido em Dezembro de 2013 | Aprovado em Fevereiro de 2014

O estatuto da carreira docente em Portugal: marco legal e o contexto de organização dos professores

The status of teaching career in Portugal: legal framework and the context of the organization of teachers

El estatuto de la profesión docente en Portugal: marco legal y el contexto de la organización de los maestros

Marcia Andreia Grochoska¹

Resumo:

O presente estudo tem como objetivo apresentar contribuições para os debates da valorização do professor tendo como referência o estatuto da carreira docente e a unicidade das carreiras em Portugal. Para esta construção utilizou-se dos estudos bibliográficos, análise de documentos, em especial os decretos e leis que regulamentam a carreira e de entrevistas com professores e dirigentes sindicais portugueses. O texto se divide em três momentos: o primeiro apresentará as bases históricas de como se deu a aprovação do estatuto; o segundo abordará por meio da legislação, as questões de como se estrutura a carreira dos professores e por último uma breve apresentação da conjuntura atual no que diz respeito à valorização docente no país. Este trabalho tem como pano de fundo a organização do Estado Português, que tem uma organização unitária, a qual diferente do Brasil que se estrutura de forma federativa. Tal condição, mesmo não sendo o ponto central da análise deste texto, promove sem dúvida intervenções nos aspectos referentes à valorização do professor. Em linhas gerais podemos concluir que apesar das diferenças de organização, as preocupações com a valorização do professor nos aproximam, enquanto em Portugal a profissionalização significa a valorização, no Brasil, a valorização pode também ser traduzida em profissionalização do professor.

Palavras-chave: Política educacional; Carreira docente; Valorização do professor; Estatuto docente.

Abstract:

This study aims to present contributions to the debates of the appreciation of teacher with reference to the status of the teaching profession and the uniqueness of careers in Portugal. for this construction we used bibliographic studies, document analysis, especially the decrees and laws regulating the career and interviews with teachers and portuguese union leaders. the text is divided into three stages: the first will present the historical basis of how was the approval of the statute; the second will address through legislation, issues of how to structure the careers of teachers and finally a brief presentation of the current situation with regard to the teaching value in the country. the organization of this work has as a backdrop, the organization of the portuguese state, which unlike Brazil which is organized federative way, Portugal has a unitary organization. this condition, although not the central point of the analysis of this document promotes undoubtedly interventions in aspects related to the appreciation of the teacher. generally speaking we can conclude that despite the organizational differences, concerns over the appreciation of the teacher bring us together, while in Portugal the professionalization means recovery, in Brazil, the appreciation can also be translated into teacher professionalization.

Keywords: educational policy, teaching career, teacher appreciation, teaching status.

Resumen:

Este estudio tiene como objetivo presentar las contribuciones a los debates de la apreciación del profesor con referencia a la situación de la profesión docente y la singularidad de carreras en Portugal. Para esta construcción se utilizaron los estudios bibliográficos, análisis de documentos, especialmente los decretos y leyes que regulan la carrera y entrevistas con profesores y líderes sindicales portugueses. El texto se divide en tres etapas: la primera se presentará la base histórica de cómo fue la aprobación de la ley; la segunda dirección a través de la legislación, temas de la forma de estructurar la carrera de los profesores y, finalmente, una breve presentación de la situación actual en relación con el valor de la enseñanza en el país. Este trabajo tiene el fondo de la organización del Estado portugués, que tiene una organización unitaria, que se diferencia de Brasil, que se estructura en una forma federativa. Esta condición, aunque no es el punto central del análisis de este texto, sin duda, promueve intervenciones en los aspectos relacionados con la valorización docente. En general se puede concluir que a pesar de las diferencias de organización, la preocupación por la apreciación del docente nos acercan, mientras que en Portugal la profesionalización significa la recuperación, en Brasil, la recuperación también se puede traducir en la profesionalización docente.

Palabras clave: Política educativa; Carrera docente; Valorización docente; Estatuto docente.

¹ Doutora em Educação pela UFPR Professora da Educação Básica no município de São José dos Pinhais. E-mail margrochoska@yahoo.com.br

Introdução

Este artigo propõe como objetivo principal apresentar algumas reflexões sobre a afirmação da profissão professor por meio do estatuto da carreira docente e a unicidade das carreiras em Portugal. Para tanto, são apresentados levantamentos sobre a carreira dos professores no contexto de Portugal².

Para esta construção, utilizou-se de levantamento bibliográfico sobre o processo histórico em que se efetivou o estatuto em Portugal, da análise das leis que regulamentam a carreira docente e dos jornais do Sindicato dos Professores da Grande Lisboa (SPGL), além de entrevistas com professores do sistema de ensino de Portugal e dirigentes sindicais.

Para uma melhor compreensão do contexto apresentado, este trabalho será dividido em três momentos: o primeiro apresentará as bases históricas de como se deu a aprovação do estatuto em Portugal; o segundo abordará, por meio da legislação, as questões de como se estrutura a carreira dos professores e, por último, será feita uma breve apresentação da conjuntura atual no que diz respeito à valorização docente no país.

Esta explanação, de maneira alguma, visa à comparação das realidades do Brasil e de Portugal, pois nunca fora este o intuito dos estudos desenvolvidos, mas entende-se que o ponto forte deste trabalho é a percepção de como a carreira dos professores se desenvolve em países com formas de organização de Estado diferentes, ou seja, unitária em Portugal e federativa no Brasil.

A diferença de organização de Estado-nação entre o Brasil e Portugal produz na estruturação e regulamentação das carreiras dos professores um aspecto que, sem dúvida, é importante para as reflexões sobre as políticas educacionais como um todo. Enquanto no Brasil, devido ao pacto federativo, os estados e municípios definem suas leis conforme a agenda local e o governo que está no poder, em Portugal há um único estatuto, que é nacional e rege a carreira de todos os professores da educação básica no país, desde a educação pré-escolar, como lá é chamada, até o ensino secundário e que também é tencionado pela concepção de serviço público de determinado governo.

Neste momento, no entanto, não é objetivo adentrar sobre as questões referentes à organização de Estado, porém, a sugestão é que esta seja a linha condutora da leitura do texto apresentado, visto que talvez se encontre aí uma proposta para amenizar as diferenças de condições de trabalho e remuneração entre os professores no Brasil, construindo diretrizes sólidas de valorização por meio de um sistema nacional de educação.

O contexto da aprovação do estatuto dos professores em Portugal

Ao contrário do Brasil, que desde a aprovação da primeira Constituição, no ano de 1824, consolidou-se como um país federativo e que define como regra, na atual Constituição Federal, o regime de colaboração³, Portugal estruturou-se de forma diferente. A organização do Estado português passa a ser regulamentada com a primeira Constituição aprovada em 1911, que já em seu artigo primeiro define que a nação portuguesa se organizará em um Estado Unitário.

Com o fim da monarquia e a proclamação da primeira república, em 5 de outubro de 1910, Portugal se depara com alguns desafios, como, por exemplo, as elevadas taxas de analfabetismo herdado do período monárquico, as condições de trabalho dos professores, o interesse pela pedagogia e o entendimento do professor como uma profissão. É durante a fase da primeira república que começa a se perceber um interesse dos professores pelas condições de sua profissão. É nesse período que as associações de docentes passam a apresentar algumas reivindicações ao parlamento, por meio de telegramas e ofícios. É nesse contexto que se cria em 1926 a Federação das Associações dos Professores dos Liceus Portugueses, que conduziu os “Congressos Pedagógicos do Ensino

Secundário Oficial”. Estes congressos aconteceram entre os anos de 1927 e 1931 e tinham como objetivo colocar na ordem do dia os debates sobre a educação. Também de grande importância nesse período foi a criação da revista *Labor*⁴, que abordava temas sobre a educação. Esses mecanismos de certa forma eram mobilizadores dos professores, tendo como uma das pautas o trabalho do professor, que naquela época já sofria com baixas remunerações. No entanto, a implantação do regime ditatorial a partir de 1926 colocou fim àquelas manifestações, proibindo qualquer forma de organização e manifestação docente (CAVADAS; FREITAS, 2013).

Portugal, assim como o Brasil, passa por um período de ditadura militar, muito forte. Praticamente de 1933 até 1974 o Estado Novo vigora. A era de Salazar⁵ se constitui num período em que as escolas passam a desenvolver uma concepção nacionalista, na qual a tarefa básica era reforçar a ideologia e a doutrina do regime, valorizando as questões morais, católicas, amor pela pátria, símbolos e seus heróis (CAMPOS, 2011).

Algumas especificidades se dão nesse momento, como a obrigatoriedade de os professores assinarem um termo no momento de sua contratação, assumindo que não participavam de associações ou organizações, ou então, manifestando concordância com o disposto no Decreto nº 27.279, de 24 de novembro de 1936, o qual normatiza que as professoras só poderiam casar-se com a autorização do Ministro da Educação. Este só concederia o direito ao casamento se o pretendente apresentasse comportamento moral e cívico bom e provasse ter vencimentos iguais ou superiores aos da sua esposa.

Assim, o Estado Novo, por meio do controle da atuação do professor, nos campos político e ideológico, no plano privado da moral e dos costumes, acentuou durante a ditadura uma concepção da função do professor como missão (TEODORO, 2006), fator este que contribuirá imensamente no futuro para a construção do estatuto docente.

Naquele período, o Estado Novo proibia a organização dos sindicatos de profissionais que atuavam no sistema público, mas, de uma forma controlada e vigiada, permitia o funcionamento dos sindicatos do ensino particular. Aquelas instituições que não se alinhavam com a ditadura salazarista acolheram, entre os sócios, professores das escolas públicas contrários ao regime. Essa iniciativa foi decisiva na ocupação de alguns espaços de debates, possibilitando a construção de algumas organizações nos anos de 1960, como o Movimento da Escola Moderna (MEM) e a Cooperativa de Formação e Educação Permanente (CEFEP) (TEODORO, 2013).

Em 1970, frente a uma abertura política implantada por Marcelo Caetano, sucessor de Salazar, e aos encaminhamentos do Ministro da Educação Veiga Simão em torno da Reforma de Ensino que estava sendo movimentada, criou-se um “grupo de estudos” entre os professores, que aos poucos se consolidou num movimento reivindicativo, em especial, dos professores novos com vínculos de contratos provisórios que questionavam o pagamento não efetuado dos seus salários durante as férias (TEODORO, 2013).

Segundo Ricardo (2013), a primeira iniciativa deste grupo, que aos poucos tinha a adesão de mais docentes, agregando profissionais de todo o país, foi lançar um abaixo-assinado aos ministros da Educação solicitando alguns direitos, como o pagamento das férias aos professores denominados provisórios ou eventuais.

A publicação, em janeiro de 1971, do Projeto do Sistema Escolar e das Linhas Gerais da Reforma do Ensino Superior, colocados à discussão pública, acrescida da autorização dada pelo ministro da Educação aos professores de se reunirem para discutir assuntos e problemas do seu interesse, teve como resultado o reforço do movimento dos grupos de Estudos dos Professores do Ensino Secundário (GEPDES) e, mais tarde, de Grupos de Estudos dos Professores do Ensino Secundário e Preparatório (GEPDESP), à criação de um novo modelo organizativo, à instituição de um Secretariado Nacional, à elaboração de plataformas de luta conjunta, nomeadamente a Proposta para a reforma do Estatuto do Pessoal Docente Eventual e Provisório, ao envio de uma delegação ao VI Congresso do Ensino Liceal, à promoção de colóquios, à publicação de livros e dos Cadernos O professor (RICARDO, 2013, p. 82).

² A iniciativa de discorrer sobre esta temática, no caso específico, provém da realização do estágio de doutorado-sanduíche no referido país, que propiciou conhecimentos acerca da realidade da carreira dos professores.

³ Este regime nada mais é que uma colaboração entre os entes federados definido na forma da lei e que atribui responsabilidades, poderes e como se dá a relação entre União, estados e municípios. As competências de cunho mais amplo são delegadas à União, competências regionais aos estados e as competências que tenham um interesse mais específico e local são delegadas aos municípios. Na educação o regime de colaboração se concretiza na forma de ações complementares, suplementares e supletivas, entre União, estados e municípios (COSTA, 2010).

⁴ Revista Trimestral do Liceu de Vasco da Gama, fundada em 1926. Teve sua publicação interrompida na década de 1940, sendo retomada regularmente no início de 1950 até 1973. Por muito tempo era o único jornal para professores que não tinha vínculo com as instituições do governo. Durante vários anos os debates educacionais que aconteciam em Portugal eram espelhados nesta revista (MATOS, 2006).

⁵ Referência a Antonio de Oliveira Salazar, chefe de diversos ministérios em Portugal, líder e fundador do que se chama de Estado Novo, regime político e autoritário que durou 41 anos no país.

Teodoro (2006) afirma que a organização dos professores, por meio dos grupos de estudos, espalhou-se de forma rápida e foi o estopim para a criação dos sindicatos dos professores em Portugal. É esse movimento que no ano de 1973 elenca como ponto principal de reivindicação da categoria um estatuto do professor. “Na ocasião em que se desencadeou o movimento militar que derrubou a ditadura, o último dos ministros do Estado Novo, Jose Veiga Simão, preparava um diploma com esse objetivo” (TEODORO, 2006, p.47). Nos dias seguintes ao fim da ditadura, com a Revolução dos Cravos⁶, em 25 de abril de 1974, criam-se os primeiros sindicatos dos professores.

Eu nasci em Moçambique e vim para Portugal em 1976, exatamente um ano e pouco após o vinte e cinco de abril e de fato naquele tempo minha geração foi uma geração muito combativa, muito para o coletivo. [...] Assim que comecei a trabalhar, a primeira coisa que eu fiz foi sindicalizar-me. Na altura não havia tantos sindicatos como há hoje, depois houve uma proliferação de sindicatos no âmbito da profissão docente, aliás foi fomentada um bocado a proliferação dos sindicatos (Entrevista Professora A, 2014).

A Revolução dos Cravos marca em Portugal o final da ditadura, o fim do regime Salazar. Com ela surge um novo período, um sentimento então de conquistas, de liberdade e, enfim, da possibilidade da organização dos professores. Assim, criam-se no ano de 1976 o Sindicato da Grande Lisboa (SPGL) e, na sequência, a Federação Nacional dos Professores (FENPROF).

[...] quando se deu o vinte e cinco de abril eu tinha vinte e três anos. Eu, juntamente com quase a totalidade das professoras e professores que estávamos nessa altura ao serviço, tínhamos todos acabado de sair da faculdade praticamente, éramos todos muito jovens, vinte e três, vinte e quatro, vinte e cinco anos e, portanto, o vinte e cinco de abril apanhou-nos assim com uma imensa e gigantesca alegria e todos quisemos participar. Eu fui convidada a participar por colegas que estavam a organizar a lista, aceitei porque estava a ser naquele momento delegada sindical. Aceitei e fui. Fui com gosto, muito gosto, participei também na direção do sindicato. Foi uma fase em setenta e nove, ainda uma fase não apenas reivindicativa, mas já construtiva, portanto, eles estiveram lançando as bases dos estatutos e de muitas outras coisas que viriam a ser definidoras da profissão docente. (Entrevista Professora B, 2014).

No entanto, após a Revolução dos Cravos em 1974, somente na década de 1980 inicia-se, por meio da pressão sindical, o movimento que possibilitou e concretizou a aprovação do estatuto. As reivindicações dos anos de 1980 e 1981 passam a ter como pauta a carreira, visto que “todos os professores têm direito a uma carreira e que a carreira era uma condição indispensável para a valorização e estabilidade social e profissional docente” (SILVA, 2013, p. 107).

Em 1982, vários sindicatos de professores de Portugal (Açores, Grande Lisboa, Madeira, do Norte, do Centro e da Zona Sul) organizam uma Comissão que passa a ser responsável por duas questões: a consolidação da Federação Nacional dos Professores e a aprovação de uma plataforma nacional de reivindicações. O texto da plataforma reforça a proposta de que, para a valorização e a estabilidade social do professor, a carreira era um aspecto indispensável. Assim, no mesmo ano, no 1º Congresso Nacional Constituinte da Federação Nacional dos Professores (FENPROF), a resolução aprovada indica a carreira como um dos objetivos estratégicos e central da valorização docente. Mantendo essa coerência, o 2º Congresso do SPGL aprova uma resolução específica sobre a carreira dos docentes da educação pré-escolar e especial e dos ensinos primário, preparatório e secundário. O 3º Congresso Nacional, que aconteceu em 1989 na cidade de Lisboa, parte do tema “Construir uma nova identidade para a profissão docente”, pois na época percebia-se uma crise dos professores em relação a sua identidade profissional. Nesse sentido a FENPROF elencava cinco pontos de intervenção (SILVA, 2013):

- I) A profissão docente possui saberes próprios e exige uma formação de elevação de nível científico;
- II) a valorização da função docente começa pela revalorização do estatuto econômico do professor;
- III) a valorização da profissão docente passa pela criação de condições de estabilidade profissional e de exercício digno da profissão;
- IV) a profissão docente deve ser capaz de estabelecer os seus próprios códigos deontológicos e de os avaliar permanentemente;
- V) a profissão docente deve demonstrar e mobilizar todo o seu potencial de participação e inovação (SILVA, 2013, p. 114).

6 Revolução que colocou fim à ditadura. Nos termos populares, conta-se que foi uma florista que distribuiu cravos vermelhos entre a população, que chegaram aos soldados e esses os colocaram nos canos das espingardas.

Entendia-se que um estatuto da carreira docente possibilitaria a afirmação de uma nova identidade profissional, por meio de melhores condições financeiras, de trabalho e de formação. Colocava-se que o texto da lei tinha como objetivo propor uma definição da profissão professor consonante com a importância social do seu trabalho. Deviam ser consolidados os princípios fundamentais da República Portuguesa, da Declaração Universal dos Direitos Humanos e pautava-se pela Recomendação da OIT/UNESCO e pela Lei de Bases do Sistema Educativo (SILVA, 2013).

Assim, em 1989, quase quinze anos depois da Revolução dos Cravos, aprova-se o primeiro documento que vinha a regulamentar a carreira dos professores que propõe a definição da estrutura da carreira, em especial das remunerações; já na sequência, alguns meses depois, passa a vigorar o Decreto-Lei nº 139-A, de 28 de abril de 1990, que aprova, enfim, o Estatuto da Carreira Docente dos Educadores de Infância e dos Professores dos Ensinos Básico e Secundário (ECD). O estatuto define questões que há tempo vinham sendo discutidas entre os professores, como:

- Estruturação de um sistema de formação permanente dos professores que possibilite a todos uma formação superior e actualização pedagógica e científica permanentes;
- Redefinição das condições de acesso ao ensino, devendo ficar o ingresso na profissão reservado aos que possuíssem desde o início a habilitação académica e pedagógica de grau superior, adequada à atividade docente;
- Definição de uma carreira docente assente no direito de todos os professores à profissionalização e estabilidade profissional [...], a condições de trabalho que permitam a dedicação integral à escola;
- Avaliação do trabalho do professor e [da] sua aptidão para o exercício da função docente;
- Previdência, assistência e reforma;
- Definição dos deveres e funções do professor, em cada fase da carreira docente (SILVA, 2013, p. 104 e 105).

A aprovação do estatuto dos professores em Portugal torna-se um marco da luta e da conquista para a categoria. Tem como pontos principais a ideia do que era ser professor em Portugal, a formação e a carreira única, como coloca a professora B, em sua entrevista:

A primeira coisa foi considerarmos, apesar de muitos conflitos, muita relutância, até muito confronto, considerarmos que a profissão de professor era uma só, independentemente das formações específicas e níveis de ensino a que se destinava o trabalho de professor, mas que professor, a ideia de professor devia responder a uma única concessão, que era um profissional de nível superior, com uma formação alargada [...] a ideia de professor penso eu que foi uma conquista, outra segunda conquista, foi realmente ter conseguido que a formação do professor devia ser de nível superior [...] e a ideia da formação em serviço. E o terceiro grande pilar foi criar um estatuto da carreira que considerasse uma única carreira, todos pertenciam a uma única carreira e todos podiam chegar ao mesmo topo (Entrevista Professora B, 2014).

Pode-se dizer que a grande expectativa do estatuto dos professores em Portugal era a definição da profissão docente. Nesse aspecto ela cumpriu-se. Valorizar o professor naquele contexto era definir, nos termos da lei, a sua profissão, com o intuito de deixar para trás um caráter divino e missionário de exercício da docência, mas, como toda legislação que é fruto de enfrentamentos e debates, não abarcou todos os anseios da comunidade de professores, fato que mobiliza a categoria até os dias atuais, na correção de alguns rumos.

O estatuto da carreira docente em Portugal: a estruturação

Pretende-se agora apresentar um panorama geral da estrutura da carreira dos professores em Portugal. Para esta análise, busca-se apresentar as legislações que foram aprovadas no decorrer do tempo, demonstrando os traços principais da estruturação da carreira. Para uma melhor compreensão, elencaram-se três eixos de análise que caracterizam os aspectos de valorização (no Brasil), mas que se julgam pertinentes no caso português: formação, condições de trabalho e remuneração.

Em 18 de novembro de 1989, aprova-se o Decreto-Lei 408 que é o primeiro documento resultante de todo o processo de negociação dos sindicatos. A legislação tem como finalidade disciplinar a estrutura da carreira do pessoal docente da educação pré-escolar e dos ensinos básicos e secundários, estabelecendo as normas relativas às questões de remuneração, visto que o estatuto docente ainda estava em fase de negociação.

Os aspectos essenciais dessa primeira legislação são dois: a primeira é a consolidação do que se entende por pessoal docente, que são aqueles portadores de qualificação profissional e, o segundo, a regulamentação de uma carreira única, que tem como base dez escalões. Este escalonamento seria o que chamamos de tabela salarial, ou, como indica a lei portuguesa: considera-se escalão “o módulo de tempo de serviço docente, a que correspondem na respectiva escala indiciária posições salariais hierarquizadas” (PORTUGAL, 1989). O decreto-lei disciplina o ingresso em cada escalão conforme a qualificação profissional e a duração do tempo de serviço em cada um deles. Nesse sentido, a progressão se dá em especial por meio de tempo de serviço; no entanto, refere-se também à avaliação de desempenho e frequência em módulos de formação. Propõe um cálculo para a remuneração mensal para trinta e cinco horas de trabalho semanal e coloca regras para a transição, o que poderíamos chamar de enquadramento, dos professores que estavam nas escolas na época.

Após a aprovação do primeiro documento, no ano seguinte, abril de 1990, é então aprovado enfim, após quinze anos de lutas, o Estatuto da Carreira dos Educadores de Infância e dos Professores dos Ensinos Básico e Secundário (ECD). Sobre a aprovação pelo Decreto-Lei n.º 139-A, de 28 de abril de 1990, a professora A relata:

Nós como somos um sindicato que temos todos os setores, há os estatutos, temos o estatuto do ensino superior, politécnico, do ensino particular é um contrato coletivo de trabalho particular e cooperativo e depois há para todos os outros setores, todos do pré-escolar ao secundário, há um estatuto único, pois existe uma carreira única, com ingresso e topo comuns, portanto, este é o traço principal deste estatuto (Entrevista Professora A, 2014).

As disputas continuaram frente à efetivação do ECD, tanto que o mesmo tem sofrido ao longo do tempo alterações (Leis 35/2003, 121/2005, 229/2005, 224/2006, 15/2007, 35/2007, 270/2009 e a última 75/2010, de 23 de junho). Algumas alterações têm sido concebidas de forma positiva pelos professores; porém, outras nem tanto, como, por exemplo, a última alteração, que trouxe mudanças na avaliação de desempenho, fixando como um dos mecanismos a observação das aulas em sala por outros colegas designados em comissão. Esta condição tem gerado muitos conflitos e movimentação entre os sindicatos.

Retomando os aspectos relativos ao estatuto, em Portugal rege-se pela seguinte definição:

Estatuto da Carreira dos Educadores de Infância e dos Professores dos Ensinos Básico e Secundário, adiante designado por Estatuto, aplica-se aos docentes, qualquer que seja o nível, ciclo de ensino, grupo de recrutamento ou área de formação, que exerçam funções nas diversas modalidades do sistema de educação e ensino não superior, e no âmbito dos estabelecimentos públicos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário na dependência do Ministério da Educação (PORTUGAL, 2007).

Para a apresentação de alguns elementos de análise, parte-se do entendimento de que a carreira dos professores se estrutura por meio de três eixos, sendo: formação, condições de trabalho e remuneração. Esses eixos foram definidos a partir das leituras de textos e documentos que tratam da valorização do professor no Brasil, mas que serviram de apoio para organizar uma compreensão das condições em Portugal. Cada eixo também apresentará algumas categorias específicas de análise, como demonstra o quadro abaixo:

QUADRO1 – ANÁLISE DO ESTATUTO DA CARREIRA DOCENTE DE PORTUGAL

EIXOS	CATEGORIA	SUBCATEGORIAS	CONSIDERAÇÕES
FORMAÇÃO	INICIAL	Habilitação	Formação inicial de nível superior ⁷
	CONTINUADA	Ingresso	- Concurso público ⁸ - Nomeação provisória ⁹ e nomeação permanente
		Licença	Prevê licença sabática de um ano sem remuneração
	ESPECIALIZADA ¹⁰		Não regulamentada
CONDIÇÕES DE TRABALHO	JORNADA		- 35 horas semanais (componente letiva e componente não letiva); - A componente letiva do docente da educação pré-escolar e do 1.º ciclo do ensino básico é de 25 horas semanais; - A componente letiva do docente dos restantes ciclos e níveis é 22 horas semanais.
	NÚMERO DE ALUNOS POR TURMA		Não define
	HORA ATIVIDADE		10 horas de componentes não letivas
	SAÚDE DO TRABALHADOR		Direito à segurança na atividade profissional (condições de trabalho, saúde, penalização de ofensa ao professor)
	ATRIBUIÇÕES DO CARGO		O artigo 10 trata dos deveres dos professores (29 itens). O artigo 35 trata das funções (14 itens)
REMUNERAÇÃO	VENCIMENTO		Não fixa. Refere-se ao escalão.
	PROGRESSÃO		- Escalão (1 a 10) - Avaliação de desempenho (realiza-se de dois em dois anos) 3º e 5º escalão – Observações de aula 5º e 7º escalão – Abertura de vaga - Tempo de serviço - 4 anos, somente no 5º escalão é de dois anos.
	COMPOSIÇÃO DO VENCIMENTO		Prêmio Pecuniário de desempenho ¹¹

FONTE: D.L.nº 139-A/90, de 28 de abril de 1990. Elaborado pela autora.

Na observação do quadro, percebe-se que, em relação à **formação**, a estrutura, de certa forma, parece um pouco com a que temos no Brasil, inicial e contínua, tendo como diferente a especializada, que ainda não foi regulamentada. Percebe-se que o estatuto dos professores define com bastante clareza a forma como esta deve se dar, em especial, no contexto da formação contínua. Para a admissão, há a obrigatoriedade de os professores possuírem nível superior, mas a lei que rege o estatuto não traz este indicativo, que consta na LBSE. Os concursos são realizados somente com a apresentação dos títulos, não há realizações de provas escritas que classificam os candidatos, como se está acostumado no Brasil. Chama a atenção também a possibilidade de realização de contratos administrativos, que criam vínculos temporários.

Sobre **condições de trabalho**, a categoria “número de alunos” não é regulamentada na lei, porém, em entrevista com os professores, a regra para o número máximo de alunos na sala de aula é de vinte e cinco (pré-

7 Regulamentada pela Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE) nº 49/2005 de 30 de agosto, em seu artigo 33. O estatuto não prevê.

8 Não há prova escrita, somente apresentação dos títulos.

9 Equivalente ao estágio probatório no Brasil.

10 No Brasil, não existe este termo. Em Portugal, a formação especializada refere-se à educação especial, à administração escolar, à educação de adultos, entre outros; no entanto, ainda não foi regulamentada por despachos específicos.

11 Não foi regulamentado, portanto, não é pago.

escolar e ensino primário). A jornada de trabalho é de trinta e cinco horas, ou seja, um professor tem apenas uma turma de alunos no ano, visto que a educação pré-escolare primária é realizada em período integral. Tal condição possibilita que cada professor tenha durante o ano letivo somente vinte e cinco alunos, propiciando, de certa forma, uma carga menor de trabalho e melhores condições. A componente não letiva, que corresponde a nossa hora-atividade, é de dez horas semanais (mais ou menos trinta por cento). Nesse período, o professor pode realizar formação, estudos e planejamento. O estatuto é bem específico em relação à saúde do trabalhador, indicando-a como um item relativo à segurança do professor. Nas questões referentes às atribuições dos cargos, a lei é específica e detalhista e se assemelha com o que temos em estatutos no Brasil.

Sobre a remuneração, o estatuto fixa o vencimento mínimo inicial como sendo o 1º escalão. Em entrevista com os professores, informou-se que neste momento o vencimento inicial oficial que consta na tabela é de 1.135¹² euros, mas que, no entanto, o valor real que os professores têm recebido, visto os cortes que o governo tem realizado nos últimos anos, é em torno de 900 euros líquidos. Sobre a progressão, a mesma se vincula especificamente por meio do tempo de serviço e avaliação de desempenho. Chama-se a atenção que um dos critérios para a avaliação é a observação das aulas. Vale ressaltar que os cursos de mestrado e doutorado não contam especificamente para progressão, como se está acostumado na estrutura brasileira, porém o diploma de mestre reduz em um ano o tempo de serviço para a progressão ao escalão seguinte e o diploma de doutor reduz em dois anos. Sobre a composição da remuneração nesse momento, não há abonos ou outros tipos de gratificações.

No geral, pode-se dizer que o estatuto dos professores de Portugal se caracteriza em um documento longo, bem específico e rico em detalhes. Tal característica reforça realmente o objetivo de firmar a docência como uma profissão, com direitos, deveres e demais regulamentações.

A carreira docente em Portugal: questões atuais

O contexto atual em Portugal, demonstra a insatisfação dos professores sobre as perspectivas de melhoria na profissão. É nessa conjuntura que, mesmo com a aprovação do estatuto dos professores, as frentes de lutas sempre continuaram, seja no sentido de adequar algumas questões ou de conquistar novos direitos. Porém, agora o empenho é maior, com base na manutenção dos direitos que a tanto custo foram adquiridos.

Com a *troika*¹³, o país passa por um processo de crise profunda. A partir de uma política de cortes e redução orçamentária, a educação acaba sendo atingida com o fechamento de escolas, cortes de trabalhadores e reduções salariais.

Com o discurso da crise mundial, a categoria de servidores públicos de Portugal, em especial os professores, tem sofrido algumas perdas, tanto em termos de condições de trabalho como remuneratório. Esta perda não se acentua mais haja vista as frentes de lutas travadas pelos sindicatos. Podemos citar os cortes salariais; o congelamento da carreira desde o ano de 2011; o fato de nenhum professor conseguir chegar ao último escalão, como coloca a professora A:

O décimo escalão, onde ainda não há ninguém, posso lhe dizer que estou no nono escalão há dez anos devido ao congelamento. O vencimento será 3.364,60 euros com o corte 3.076, 29 euros [...]. Além de que, neste último ano, tivemos uma subida de impostos que é uma coisa brutal, o nosso salário líquido neste momento, sem o subsídio de alimentação, nosso que digo, o nono escalão, que nesse momento é o mais alto, está em 1.700 euros líquidos. O dos primeiros escalões, coitados, está em 900 euros. Com os cortes, como aumento do IRS, aumento do desconto do ISE, que é o nosso serviço de saúde, está a ver muitas reduções (Entrevista Professora A, 2014).

Para os professores mais antigos do sistema de ensino, a instabilidade é grande também. As constantes mudanças nas regras de aposentadoria também são fatores de insegurança na categoria, fazendo com que muitos venham a se aposentar, com receio de que as coisas possam piorar ainda mais nos anos que virão.

¹² O salário mínimo em Portugal no ano de 2014 é de 485 Euros (<http://www.pordata.pt/>). Nesta comparação, o professor em Portugal deveria receber, para 35 horas de trabalho, quase dois salários mínimos e meio.

¹³ Definição dada a uma equipe composta pelo Fundo Monetário Internacional, Banco Central Europeu e Comissão Europeia, responsável pela reorganização da economia de Portugal (<http://politicaportugal.com/>).

[...] há gente que se aposentou com penalizações na ordem dos trinta por cento, para fugirem. A coisa é pior, porque a instabilidade é muito grande e portanto as pessoas têm medo e, portanto, na dúvida, aquelas que podem aposentam-se para não ser pior. Mas este governo introduziu alterações curriculares, cortando disciplinas e horas curriculares, aumentando o número de alunos por turma, juntando escolas em agrupamentos, fez com que o número de professores diminuísse, se agravassem as condições de trabalho dos professores e da aprendizagem dos alunos, mas diminuindo fortemente o número de professores (Entrevista Professora A, 2014).

A cada ano letivo, o governo português tem fechado escolas ou as agrupa, isso tenciona o aumento de número de alunos nas salas e o aumento de professores sem lotação para trabalhar. Referenda-se também o fato de que nesse período há um grande movimento dos sindicatos em Portugal para que não aconteçam as provas escritas para o ingresso por concurso público, encaminhamento que há algum tempo o governo tenta aplicar e não tem conseguido devido ao movimento dos professores. Ressalta-se a grande preocupação da categoria com a possibilidade de aumento da jornada de trabalho, que ainda não é cogitado, mas que paira sobre o ar.

Em 14 de Junho de 2006, a FENPROF entregou ao Ministério da Educação um documento que elenca propostas para uma carreira docente que chamam de digna e valorizada, que se dividem em oito capítulos. Alguns aspectos da carreira se destacam, como: o direito à negociação coletiva; estabilidade de emprego; formação profissional (formação inicial de cinco anos, reconhecimento de habilitações acadêmicas que hoje não se tem); quadros de incentivos, como, por exemplo, bonificações para aquisição de casa própria e acesso dos filhos ao ensino superior público; definição clara das componentes letiva e não letiva para um horário completo de 35 horas; avaliação do desempenho de caráter formativo, centrada na escola; estrutura da carreira única, que respeite os graus acadêmicos, carreira horizontal, ingresso por habilitação profissional e vaga de quadro, progressão associada à avaliação, fatores de aceleração da progressão; aposentadoria dos docentes com 36 anos de serviço independentemente da idade, podendo optar por atividades não letivas quando completar 34 anos de trabalho (FENPROF, 2006).

Os professores em Portugal vivem, como se percebe, um momento de insegurança e instabilidade. Direitos conquistados estão sendo revistos e só não perdidos totalmente devido ao movimento de enfrentamento que os sindicatos têm realizado. Segundo as entrevistas, os professores sentem-se cansados e desmotivados, o sentimento de que o governo pode tudo dificulta a mobilização para que a frente de luta organizada pelos sindicatos não se dissipe. Tais questões interferem na valorização do professor, demonstrando um cenário não favorável para a ampliação deste princípio em Portugal.

Considerações finais: o que Portugal nos ensina?

Os levantamentos a respeito da carreira do professor em Portugal colocam algumas reflexões importantes para o contexto de valorização no Brasil. O primeiro pode-se dizer que é a perspectiva da aprovação da lei como um mecanismo de construção e fortalecimento da profissão docente, diferente do Brasil, que pensa a aprovação de leis que regulamentam as carreiras como uma forma de valorização da profissão professor. Regulamentar a lei, em Portugal, significa construir uma nova identidade profissional, deixando o caráter divino e missionário do ato de lecionar para firmar um caráter de profissão. Nesse sentido, podemos afirmar que não somos iguais. Porém, as preocupações a respeito da valorização do professor nos aproximam. A profissionalização em Portugal significa a valorização e, no Brasil, a valorização pode ser a profissionalização do professor.

Um segundo apontamento importante sobre a carreira do professor em Portugal diz respeito às questões referentes a uma carreira única, que cabem nos debates sobre o sistema nacional de educação no Brasil. Não se pode negar que a consolidação de uma carreira única promove a igualdade de condições de trabalho e remuneração, seja entre os estados e municípios, seja entre os próprios professores de um mesmo sistema de ensino (educação infantil, ensino fundamental, ensinos médio e superior). Tal elemento também é condição para uma “facilidade” de mobilização nacional dos trabalhadores em torno de uma pauta. O desafio é: como conceber este encaminhamento num país de organização federativa que é tão grande e tem diversidades tão

gritantes como o nosso? Talvez sejam escolhas que a educação brasileira tenha que fazer: ou caminhamos para um contexto de maior unicidade, reduzindo assim as desigualdades, ou mantemos de certa forma “a autonomia”, com o ônus de pouco reduzir as diferenças no contexto da valorização do professor.

Os dois elementos elencados neste trabalho, o estatuto como afirmação da profissão docente e a unicidade das carreiras, trazem contribuições para os debates a respeito da valorização do professor. Seriam esses os caminhos para valorizar, de fato, o professor? Uma carreira nacional seria a solução? Uma lei, um estatuto que firmasse a profissão, equiparando vencimentos, propiciando condições de trabalho, seria a diretriz para resgatar a profissão docente, com *status* social tão rebaixado ultimamente? Enfim, pensar na realidade de dois países tão diferentes nos permite estas indagações. Porém, as respostas serão encontradas no processo histórico de construção de uma educação melhor, na tomada de decisão em prol de uma valorização real do professor: eis o desafio!

Referências

- CAMPOS, A.M.F. **Novos rumos da educação no Estado Novo**: influência da abertura da economia portuguesa no pós-II Guerra Mundial no sistema de ensino português. (Texto preliminar). Encontro APHES, Coimbra 2011. Disponível em: <http://www4.fe.uc.pt/aphes31/papers/sessao_4b/ana_campos_paper.pdf>. Acesso em: 20 set. 2014.
- CAVADAS, B.; FREITAS, A. O labor e os congressos pedagógicos do ensino secundário oficial (1927-1931). In: DUARTE, R.S.; RICARDO, M.M.C.; SILVA, M.L. **Percursos do associativismo e do sindicalismo docentes em Portugal 1890-1990**. Lisboa: Edições Universitárias Lusófonas, 2013.
- COSTA, A.C. O regime de colaboração entre União, estados e municípios no financiamento da educação no Brasil. **RBPAE**, v.26, n.1, p.105-121, jan./abr. 2010.
- FENPROF. **Propostas para uma carreira docente digna e valorizada**. 2006. Disponível em: <<http://www.fenprof.pt/>>. Acesso em: 05 maio 2014.
- MATOS, J.M. A penetração da Matemática Moderna em Portugal na revista *Labor*. **Revista Iberoamericana de Educación Matemática**, n. 5, março de 2006. Acesso em: 31 out. 2014.
- PORTUGAL. Ministério da Educação Nacional. **Decreto-lei n. 27279, de 24 de novembro de 1936**. Estabelece as bases do ensino primário. *Diário da República*, 1ª série, n. 276, p. 1510, 24/11/1936.
- PORTUGAL. **D. L. n.º 184, de 02 de junho de 1989**. Disponível em: <<http://www.igf.min-financas.pt/>>. Acesso em: 07 jun. 2014.
- PORTUGAL. **D. L. n.º 139-A/90, de 28 de abril de 1990**. Estatuto da Carreira de Educadores de Infância e dos Professores dos Ensinos Básicos e Secundários. *Diário da República*, 1ª série, n. 98, 28/04/1990.
- RICARDO, M.M.C. O professor como construção de uma identidade associativa dos professores no período do Estado Novo (1971-1974). In: DUARTE, R.S.; RICARDO, M.M.C.; SILVA, M.L. **Percursos do associativismo e do sindicalismo docentes em Portugal 1890-1990**. Lisboa: Edições Universitárias Lusófonas, 2013.
- SILVA, M.L. Os sindicatos de professores – SPGL e FENPROF – e a construção da profissão docente (1974-1990). In: DUARTE, R. S.; RICARDO, M. M. C.; SILVA, M. L. **Percursos do associativismo e do sindicalismo docentes em Portugal 1890-1990**. Lisboa: Edições Universitárias Lusófonas, 2013.
- TEODORO, A. **Professores, para quê? Mudanças e desafios na profissão docente**. Lisboa: Profedições-LDA, 2006.
- TEODORO, A. Posfácio. In: DUARTE, R. S.; RICARDO, M. M. C.; SILVA, M. L. **Percursos do associativismo e do sindicalismo docentes em Portugal 1890-1990**. Lisboa: Edições Universitárias Lusófonas, 2013.

Recebido em Novembro de 2014 | Aprovado em Julho de 2015

A valorização dos professores em municípios do Paraná: análise dos planos de carreira

Valuing Teachers in Paraná municipalities: analysis of career plans

La valoración de los maestros en municipios de Paraná: análisis de los planes de carrera

Janaína Silvana Sobzinski Moretti¹
Gisele Masson²

Resumo

Este artigo apresenta o resultado de pesquisa sobre os planos de carreira dos professores da rede municipal de ensino dos cinco municípios de maior IDHM e dos cinco de menor IDHM do Paraná. Buscou-se analisar se esses municípios estão de acordo com a legislação, quanto ao estabelecimento de planos de carreira e ao pagamento do Piso Salarial Profissional Nacional, bem como as suas implicações na valorização dos professores. O referencial teórico marxista foi utilizado para fundamentar a análise dos dados e, a partir do estudo, é possível afirmar que os municípios bem desenvolvidos socioeconomicamente apresentam melhor remuneração dos professores. Todavia, a valorização desses profissionais ainda está longe de acontecer porque os municípios apresentam baixos coeficientes de progressão ao longo da carreira e levam-se muitos anos para se atingir o topo dela. Foi possível evidenciar, também, que nos municípios com menor Índice de Desenvolvimento Humano, há menor atratividade pelo fato de que os professores têm uma remuneração menor. Considera-se, portanto, preocupante a situação da valorização dos professores no estado do Paraná, pois os dados, mesmo que parciais, indicam o descumprimento da Lei do Piso em alguns municípios, assim como o fato de que muitos planos de carreira são pouco atrativos.

Palavras-chave: Políticas educacionais; Valorização de professores; Piso Salarial Profissional Nacional; Planos de carreira.

¹ Mestre em Educação pela Universidade Estadual de Ponta Grossa. E-mail: janaínasobzinski@yahoo.com.br.

² Doutora em Educação pela Universidade Federal de Santa Catarina, professora do Departamento de Educação e do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual de Ponta Grossa. E-mail: gimasson@uol.com.br.

Abstract

This article presents the result of a research about municipal teachers' career plans from five municipalities that have a higher Human Development Index (IDHM, in the Portuguese acronym) and from five that have a lower IDHM in the state of Paraná. The research analyzed whether these municipalities are in accordance with the legislation concerning the establishment of career plans and wages according to the National Professional Floor Wage, as well as the implications this brings to valuing teachers. The Marxist theoretical framework supported the data analysis and, based on the study, it is possible to affirm that the socioeconomic well-developed municipalities pay their teachers better. Nonetheless, valuing these professionals is still far from taking place as the municipalities present low coefficients of progression throughout teachers' careers. In addition to this, teachers take many years to get to the top of their careers. It was also possible to observe that in the municipalities with a lower IDHM, the career attractiveness is smaller as teachers get lower salaries. Therefore, valuing teachers in the state of Paraná is cause of worry as the data analysis, even partial at the moment, demonstrate that the Floor Wage Law is not implemented in some towns as well as the fact that a good number of career plans are quite unattractive.

Keywords: Educational policies; Valuing teachers; National Professional Minimum Wage; Career plans.

Resumen

Este artículo presenta el resultado de investigación sobre los planes de carrera de los profesores de la red municipal de enseñanza de los cinco municipios de IDHM más grande y de los cinco de IDHM más pequeño en Paraná. Se buscó analizar si esos municipios están de acuerdo con la legislación, en relación al establecimiento de planes de carrera y al pago del Límite Salarial Profesional Nacional, así como sus implicaciones en la valoración de los profesores. El referencial teórico marxista fue utilizado para fundamentar el análisis de los datos y, a partir del estudio, es posible afirmar que los municipios bien desarrollados socioeconómicamente presentan mejor remuneración de los profesores. Sin embargo, la valoración de esos profesionales aun está lejos de ocurrir porque los municipios presentan bajos coeficientes de progresión a lo largo de la carrera y, muchos años son necesarios para que uno alcance el tope de la carrera. Fue posible evidenciar, además, que en los municipios con Índice de Desarrollo Humano más pequeño, hay menos apelo atractivo porque los profesores tienen una remuneración más baja. Se considera, por lo tanto, preocupante la situación de la valoración de los profesores en la provincia de Paraná, pues los datos, aunque parciales, indican el incumplimiento de la Ley del Límite Salarial en algunos municipios, como el hecho de que muchos planes de carrera sean poco atractivos.

Palabras clave: Políticas educativas; Valoración de profesores; Límite Salarial Profesional Nacional; Planes de carrera.

Introdução

Discutir o tema da valorização dos professores implica em considerar muitos aspectos, como a questão da formação inicial e continuada, as condições de trabalho, o Piso Salarial Profissional Nacional e os planos de carreira.

Além disso, os professores deveriam ser considerados como uma categoria profissional equivalente às demais profissões e, dessa forma, recebendo remuneração condizente com a sua formação, no entanto, isso está longe de se concretizar, já que dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, de 2013, revelam que os professores que possuíam nível superior e atuavam na Educação Infantil recebiam cerca de R\$ 2.063,58, para 40 horas semanais, enquanto que outros profissionais com a mesma formação recebiam salários que variavam entre 5 a 9 mil reais (IPEA, 2013).

Esses dados requerem, no entanto, uma análise a partir de questões relacionadas ao aspecto econômico, político e cultural da realidade brasileira, assim como os processos de luta dos profissionais da educação em defesa da sua valorização. Todavia, de acordo com Flach (2013, p.64), "os interesses econômicos, políticos e ideológicos envolvidos na trama onde se insere a valorização dos professores brasileiros não são fáceis de serem desvelados".

Considerando tais questões, analisaremos, neste artigo, os planos de carreira dos professores da rede municipal de ensino dos cinco municípios de maior IDHM e dos cinco de menor IDHM do Paraná. Na seção seguinte do texto, abordaremos a legislação que normatiza o Piso Salarial Profissional Nacional e os planos de carreira para a valorização dos professores.

Valorização dos professores: Piso Salarial Profissional Nacional e planos de carreira

Como uma tentativa de avançar na questão da valorização dos professores, foi aprovada a Lei do Piso Salarial Profissional Nacional, Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008 (BRASIL, 2008), com um valor inicial de R\$ 950,00 (novecentos e cinquenta reais) mensais, para profissionais com formação em nível médio, cumprindo uma jornada de quarenta horas semanais de trabalho e com previsão de atualização anual. Essa atualização é "calculada utilizando-se o mesmo percentual de crescimento do valor anual mínimo por aluno referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano" (BRASIL, 2008, p.2). Atualmente, o valor do Piso é de R\$ 1.917,78³, para uma jornada de 40 horas semanais.

É importante destacar que "o PSPN não é o salário, o vencimento, ou a remuneração do profissional de educação numa determinada carreira, seja federal, estadual, municipal ou de empresa privada" (ABICALIL, 2008, p.71). O piso salarial do magistério "é o valor abaixo do qual a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão fixar o vencimento inicial das Carreiras do magistério público da educação básica [...]" (BRASIL, 2008, p. 1).

Apesar da importância da aprovação da Lei do Piso, no Brasil, esta foi questionada no Supremo Tribunal Federal (STF), por meio de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade, ADIn nº 4167 (BRASIL, 2011a), realizada pelos governadores de Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Sul, Paraná, Ceará e Santa Catarina. Posteriormente, cinco estados apoiaram o questionamento judicial do Piso (Roraima, São Paulo, Tocantins, Minas Gerais e Distrito Federal) e, após julgamento, a lei foi mantida. Sousa (2009, p. 140) aponta que as autoridades estaduais e municipais "alegam que nem mesmo com 60% dos recursos do FUNDEB destinados ao pagamento dos profissionais da educação conseguiriam dar conta da folha de pagamento".

No caso de alguns municípios não conseguirem garantir o pagamento do piso, estes podem apresentar uma justificativa à União que, segundo prevê a Constituição Federal de 1988⁴, deverá complementar o valor

3 Informação disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&id=21042&Itemid=382>.

4 Artigo 60, Inciso VI, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

arrecadado pelo ente federado. Vieira (2012) explica que o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) também colabora no sentido de suprir a desigualdade entre os entes federados, porém, esse fundo durará apenas até 2020, exigindo, assim, outra política permanente para a Educação Básica.

O PSPN é um componente importante a ser considerado quando tratamos de planos de carreira, pois, segundo o Artigo 6º, da Lei nº 11.738, de 2008, todos os Planos de Carreira e Remuneração do Magistério deveriam ser elaborados ou readequados até 31 de dezembro de 2009, cumprindo, dessa forma, com a Lei do Piso.

A primeira Resolução que fixou as Diretrizes para os Planos de Carreira e Remuneração para o Magistério dos estados, do Distrito Federal e dos municípios foi a Resolução CNE/CBE nº 3, de 1997 (BRASIL, 1997). Para Machado (2010), a aprovação desse ato normativo não representou avanços em termos de valorização salarial, mesmo respaldando-se nos conceitos de PSPN e no custo-aluno-qualidade.

No ano de 2009, foram definidas as novas Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública, por meio da Resolução CNE/CEB nº 2 (BRASIL, 2009). Nessa Resolução ficou previsto que:

Art. 3º: Os critérios para a remuneração dos profissionais do magistério devem pautar-se nos preceitos da Lei nº 11.738/2008, que estabelece o Piso Salarial Profissional Nacional, e no Artigo 22 da Lei nº 11.494/2007, que dispõe sobre a parcela da verba do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério (FUNDEB) destinada ao pagamento dos profissionais do magistério, bem como no Artigo 69 da Lei nº 9.394/96, que define os percentuais mínimos de investimento dos entes federados na educação. (BRASIL, 2009, p. 1).

A Resolução CNE/CEB nº 2, de 2009, destaca a importância de se fazer constar, nos planos de carreira, os cargos e funções dos profissionais da educação e a fixação de um *vencimento* ou *salário inicial* para o ingresso na carreira do magistério, cumprindo com o Piso Salarial Profissional Nacional; diferenciar os salários de acordo com a titulação (formados em nível médio, nível superior, com pós-graduação *lato sensu* ou *stricto sensu*); fixar vencimento ou salário inicial para as carreiras, de acordo com a jornada de trabalho definida nos planos de carreira, devendo obedecer ao Piso Salarial Profissional Nacional. (BRASIL, 2009).

Desse modo, os planos de carreira dos professores devem conter: a) a descrição dos cargos e funções; b) de quanto será a jornada de trabalho; c) as políticas de formação continuada realizadas durante a carreira; d) o vencimento inicial básico e os níveis de vencimentos ao longo da carreira; e) a amostragem de como se dará a progressão ao longo da carreira etc.

O estabelecimento dos planos de carreira em cada um dos entes federados é um grande desafio porque existem muitos condicionantes próprios de cada localidade, mas existem alguns parâmetros que podem ser considerados para a definição de uma carreira atrativa. Destacamos alguns critérios que julgamos importantes, como: a) a remuneração dos profissionais docentes deve ser equiparada ao de outras profissões com formação equivalente; b) o crescimento na carreira deve ocorrer com base no tempo de serviço e na formação/titulação; c) a progressão horizontal deve acontecer por meio de interstícios não muito longos (2-3 anos) entre as classes e, dessa forma, não ultrapassar o tempo de serviço que é necessário para a aposentadoria; d) a chegada ao final da carreira, com uma remuneração considerável, não deve ser restrita a poucos.

A legislação brasileira indica a necessidade de adequação dos planos de carreira dos professores dos diferentes entes federados, principalmente quanto ao cumprimento da Lei do Piso, no entanto, a realidade se apresenta bastante contraditória, já que o desenvolvimento econômico e social interfere na valorização dos professores. A seguir, abordaremos a realidade de alguns municípios do estado do Paraná.

A realidade econômica e social de municípios do estado do Paraná e suas implicações na valorização dos professores

O Paraná é um dos três estados da região sul do Brasil, e é formado por 399 municípios, organizados em 39 microrregiões e 10 mesorregiões (IPARDES, 2014). Por muitos anos foi um estado que desenvolveu suas atividades socioeconômicas, constituindo-se como um dos estados que mais contribui para o PIB nacional, ocupando, em 2013, a quinta colocação dentre as 27 unidades federativas no índice de Desenvolvimento Humano, com o valor de 0,749 (PNUD, 2013). Contraditoriamente, o estado apresenta municípios com condições precárias de moradia, de transporte, de saúde, de saneamento básico e de falta de emprego.

As regiões metropolitanas colaboram para o destaque do estado nas questões econômicas, sendo que, em 2011, a região metropolitana de Curitiba apresentou o nono maior PIB do cenário nacional e era habitada por cerca de 31% da população paranaense (GOUVEIA; FERRAZ, 2011). Além disso, as regiões metropolitanas de Londrina e de Maringá também se destacam em relação à situação econômica.

Entretanto, o estado é muito marcado por desigualdades regionais que exigem investimentos em todas as áreas. Como exemplo, destacamos o município de Santa Maria do Oeste, o qual se encontra na posição 391º do ranking do IDHM paranaense, ou seja, está entre os municípios com IDHM mais baixo do estado (PNUD, 2013), apresentando precariedade em relação ao emprego, às condições de moradia, à pavimentação e ao saneamento básico.

Assim, a pesquisa realizada empreendeu uma análise dos planos de carreira dos cinco municípios paranaenses que ocupam as primeiras colocações e dos cinco municípios que ocupam as últimas posições no ranking do IDHM. A seleção dos municípios baseou-se nos dados do último Índice de Desenvolvimento Humano dos municípios brasileiros, o IDHM-2013, o qual se constitui como um dado importante para avaliar o desenvolvimento econômico de uma população com base em três condicionantes: saúde, educação e renda.

Desse modo, foram destacados os seguintes municípios, em ordem de classificação no IDHM: os cinco primeiros são Curitiba (1º), Maringá (2º), Quatro Pontes (3º), Cascavel (4º) e Pato Branco (5º); os cinco últimos são Inácio Martins (395º), Guaraqueçaba (396º), Laranjal (397º), Cerro Azul (398º) e Doutor Ulysses (399º).

Com a realização do estudo, buscou-se verificar se um maior desenvolvimento econômico-social gera maior valorização dos professores, como de fato deveria ocorrer, mesmo considerando que outras questões políticas interferem no processo de valorização desses profissionais. Por meio da análise dos planos de carreira dos professores públicos municipais, buscamos verificar se esses municípios cumprem com a Lei do Piso, na forma de vencimento inicial e, ainda, se a carreira do magistério público é atrativa para esses profissionais.

A busca pelos planos de carreira ocorreu, inicialmente, nos web sites das prefeituras e das câmaras municipais, todavia, poucos municípios apresentam disponível on-line as leis que dispõem sobre os planos de carreira, contrariando o que preveem a Constituição de 1988 (no Artigo 5º, Inciso XXXIII) e a Lei da Transparência, nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (BRASIL, 2011b).⁵

Com base nos dados coletados dos cinco municípios com maior IDHM e dos cinco municípios com menor IDHM, elaboramos a tabela, apresentada a seguir, na qual é possível verificar o valor do vencimento inicial do magistério público para o ano de 2014.

⁵ O acesso aos dados não disponibilizados na internet ocorreu pelo contato via e-mail e telefonemas com as prefeituras, secretarias de educação, associações e sindicatos dos servidores públicos.

Tabela 1- Vencimento inicial do magistério público em alguns municípios do Paraná, 2014.

Municípios	Valor da remuneração inicial com magistério (M) ou Pedagogia (P) no ano de 2014 – 20 horas semanais	Cumprir com a Lei do Piso?
Curitiba	R\$ 1.064,90 (P)	Sim
Maringá	R\$ 1.223,62 (P)	Sim
Quatro Pontes	R\$ 1.010,70 (P)	Sim
Cascavel	R\$ 855,43 (M) R\$ 1.445,35 (P)	Sim
Pato Branco	R\$ 848,68 (M) R\$ 1.101,30 (P)	Sim
Inácio Martins	R\$ 848,50 (M)	Sim
Guaraqueçaba	R\$ 725,63 (M)	Não
Laranjal	R\$ 779,20 (P)	Não
Cerro Azul	R\$ 594,00(M ou P)	Não
Doutor Ulysses	R\$ 848,50 (M)	Sim

Fonte: As autoras, com base nos dados dos últimos concursos.

É possível verificar que, dos municípios pesquisados, três deles (o que corresponde a 30%) não cumpriam a Lei do Piso, são eles Guaraqueçaba, Laranjal e Cerro Azul, com vencimento inicial de R\$ 725,63, R\$ 779,20 e R\$ 594,00, respectivamente.

Verificou-se, na análise dos planos de carreira, que Curitiba, Maringá, Quatro Pontes, Pato Branco e Inácio Martins readequaram os planos de carreira de acordo com o cumprimento da Lei do Piso. Os municípios de Laranjal e Cerro Azul tentaram instituir os planos de carreira após a Lei do Piso (nº 11.738, de 2008), mas não conseguiram dar prosseguimento à atualização do valor referente ao PSPN; Cerro Azul somente voltou a cumprir com o valor do PSPN no início de 2015, ficando três anos sem cumpri-la. Cascavel tem remunerado de acordo com o Piso, porém, o plano foi instituído por meio de uma lei de 2006 e necessita ser reestruturado.

Doutor Ulysses apresenta um plano de carreira de 2004, mas cumpre com a Lei do Piso, pois tem atualizado a tabela de vencimentos dos docentes. Já Guaraqueçaba dispõe de um plano de carreira de 2001, o qual não está disponível on-line e, segundo informações da Secretaria de Educação do município, está sendo reestruturado; soma-se a isso o fato de que o município não tem conseguido cumprir com o PSPN, por mais que a tabela de vencimentos do quadro do magistério tenha sido alterada mais recentemente, em 2012.

As disparidades entre os municípios analisados, no que se refere à remuneração, são evidentes, como podemos observar na tabela a seguir:

Tabela 2- Vencimentos inicial e final de cada um dos níveis da carreira do magistério dos municípios do Paraná com maior IDHM, 2014.

Curitiba 25 anos	Maringá 70 anos	Quatro Pontes 31 anos	Cascavel 53 anos	Pato Branco 25 anos
Magistério Inicial: R\$ 1.064,90 Final: R\$ 2.220,49	Magistério Inicial: R\$ 938,20 Final: R\$ 1.556,48		Magistério Inicial: R\$ 855,43 Final: R\$ 1.274,43 Magist. + estudos ad.	Magistério Inicial: R\$ 848,68 Final: R\$ 1.306,49 Magist. + estudos ad.
			Licenc. de curta dur.	Licenc. de curta dur.
				Licenc. de curta duração+ estudos ad.
Licenciatura Inicial: R\$ 1.614,12 Final: R\$ 3.365,71	Licenciatura Inicial: R\$ 1.223,62 Final: R\$ 2.029,98	Licenciatura Inicial: R\$ 1.010,70 Final: R\$ 1.528,75	Licenciatura Inicial: R\$ 1.085,92 Final: R\$ 1.696,25	Licenciatura Inicial: R\$ 1.101,30 Final: R\$ 1.695,35
Especialização Inicial: R\$ 1.856,24 Final: R\$ 3.870,56	Especialização Inicial: R\$ 1.284,80 Final: R\$ 2.131,48	Especialização Inicial: R\$ 1.061,25 Final: R\$ 1.605,20	Especialização Inicial: R\$ 1.194,50 Final: R\$ 1.865,88	Especialização Inicial: R\$ 1.211,40 Final: R\$ 1.864,89
Mestrado Inicial: R\$ 2.227,49 Final: R\$ 4.644,67	Mestrado/ Doutorado Inicial: R\$ 1.413,28 Final: R\$ 2.344,63	Mestrado/ Doutorado Inicial: R\$ 1.111,80 Final: R\$ 1.683,00	Mestrado Inicial: R\$ 1.313,95 Final: R\$ 2.052,47	Mestrado Inicial: R\$ 1.817,10 Final: R\$ 2.797,32
Doutorado Inicial: R\$ 2.784,36 Final: R\$ 5.805,84			Doutorado Inicial: R\$ 1.445,35 Final: R\$ 2.257,72	

Fonte: As autoras.

A partir dos dados apresentados na tabela, o município que melhor remunerava os professores, em 2014, era Curitiba, com valor de R\$ 1.614,12, pago aos profissionais com formação em Licenciatura, para uma jornada de 20 horas semanais, sendo também o município cujo plano apresenta a melhor progressão na carreira, pois o profissional com nível superior pode receber a remuneração final no valor de R\$ 3.365,00 e o professor com Doutorado R\$ 5.805,84, ao longo de 25 anos de carreira⁶.

⁶ Lei Municipal nº 14.544, de 11 de novembro de 2014. (CURITIBA, 2014).

O segundo município, dos pesquisados, que melhor remunerava os professores, em 2014, era Maringá, com valor de R\$ 1.223,62, para uma jornada de 20 horas semanais, todavia, o município não oferece uma carreira muito atrativa, pois o topo da carreira pode ser atingido ao longo de 70 (setenta) anos⁷.

Além disso, enquanto em Maringá o professor no final da carreira receberá o equivalente ao valor de R\$ 2.344,63, para uma jornada de 20 horas semanais, em Curitiba, o profissional com essa mesma formação e jornada, no final da carreira, receberá o valor de R\$ 4.644,67, considerando as tabelas salariais atuais.

Em Quatro Pontes, a remuneração inicial para o professor com formação em Pedagogia era, em 2014, de R\$ 1.010,70, para uma jornada de 20 horas semanais, valor um pouco inferior ao de Cascavel e Pato Branco. No município de Quatro Pontes, o topo da carreira pode ser atingido em 31 (trinta e um) anos, com a remuneração final de R\$ 1.683,00, para o professor com formação em Mestrado ou Doutorado⁸, não valorizando, portanto, proporcionalmente de acordo com a titulação.

Em Cascavel, o salário inicial para o professor com formação em Pedagogia era, em 2014, de R\$ 1.085,92 e o final de R\$ 1.696,25, para uma jornada de 20 horas semanais. Quanto à progressão na carreira, há pouca atratividade, pois a valorização por formação é pouco expressiva, como é o caso dos docentes que possuem pós-graduação *stricto sensu*. Nesse caso, os professores com Doutorado, ao final de uma carreira de 53 anos, receberão uma remuneração no valor de R\$ 2.257,72, para uma jornada de 20 horas semanais⁹.

No município de Pato Branco, o salário inicial para o professor com formação em Pedagogia era, em 2014, de R\$ 1.101,30, e o final de R\$ 1.695,35, para uma jornada de 20 horas semanais. De acordo com o plano de carreira do município, o professor pode atingir o final da carreira em 25 anos, com uma remuneração correspondente a R\$ 2.797,32, para uma jornada de 20 horas semanais¹⁰. Além disso, o plano de carreira de Pato Branco contempla vários níveis de formação, porém, não prevê profissionais com formação em Doutorado.

Em 2014, dos municípios que ocupavam as cinco piores colocações no Índice de Desenvolvimento Humano Municipal do estado (Inácio Martins, Guaraqueçaba, Laranjal, Cerro Azul¹¹ e Doutor Ulysses), três deles (Guaraqueçaba, Laranjal e Cerro Azul) não estavam cumprindo com a Lei do Piso. A carreira nesses cinco municípios não oferece atratividade, pois o valor da remuneração aumenta muito pouco ao longo dos anos e o único município que incorporou o nível de pós-graduação *stricto sensu* na carreira é Laranjal, com uma remuneração pouco atrativa, como é possível observar na tabela 3.

7 Lei Complementar nº 790, de 10 de dezembro de 2009. (MARINGÁ, 2009).

8 Lei Municipal nº 975, de 12 de novembro de 2009. (QUATRO PONTES, 2009).

9 Lei nº 4.212, de 30 de março de 2006. (CASCAVEL, 2006).

10 Lei Municipal nº 3.288, de 3 de dezembro de 2009. (PATO BRANCO, 2009).

11 O município aprovou nova tabela de vencimentos em janeiro de 2015.

Tabela 3- Vencimentos inicial e final de cada um dos níveis da carreira do magistério dos municípios do Paraná com menor IDHM, 2014.

Inácio Martins 23 anos	Guaraqueçaba -----	Laranjal 29 anos	Cerro Azul 36 anos	Doutor Ulysses 30 anos
Magistério Inicial: R\$ 848,50 Final: R\$ 1.140,26	GMI Inicial: R\$ 725,50 Final: R\$ 1.024,62	Magistério Inicial: R\$ 650,00 Final: R\$ 954,55	Magistério Inicial: R\$ 958,89 Final: R\$ 1.820,26	Magistério Inicial: R\$ 848,50 Final: R\$ 1.107,09
Licenciatura Inicial: R\$ 952,10 Final: R\$ 1.279,52	GMI Inicial: R\$ 761,77 Final: R\$ 1.075,85	Licenciatura Inicial: R\$ 779,20 Final: R\$ 1.144,28	Licenciatura Inicial: R\$ 1.246,56 Final: R\$ 2.366,34	Licenciatura Inicial: R\$ 975,77 Final: R\$ 1.273,14
Especialização Inicial: R\$ 1.053,40 Final: R\$ 1.415,66	GMI Inicial: R\$ 799,86 Final: R\$ 1.129,64	Especialização Inicial: R\$ 877,50 Final: R\$ 1.288,64	Especialização Inicial: R\$ 1.371,22 Final: R\$ 2.602,99	Especialização Inicial: R\$ 1.120,02 Final: R\$ 1.461,34
	GMIV Inicial: R\$ 839,85 Final: R\$ 1.186,13	Mestrado Inicial: R\$ 975,00 Final: R\$ 1.431,82		
	GMV Inicial: R\$ 881,84 Final: R\$ 1.245,43			
	GMVI Inicial: R\$ 925,94 Final: R\$ 1.307,71			

Fonte: As autoras

Inácio Martins (395º no IDHM) e Doutor Ulysses (399º no IDHM) apresentavam praticamente a mesma remuneração inicial e final, em 2014, para os profissionais com formação em Pedagogia, e, basicamente, a mesma proporção de progressão ao longo da carreira, com pouca vantagem para Inácio Martins, cujo topo da carreira pode ser atingido em 23 anos de exercício na rede municipal, e em Doutor Ulysses isso ocorre em 30 anos.

Em Inácio Martins, o salário inicial para o professor com formação em Pedagogia era, em 2014, de R\$ 952,10 e o final de R\$ 1.279,52, para uma jornada de 20 horas semanais. Em Doutor Ulysses, o professor com Pedagogia, em 2014, recebia um salário inicial de R\$ 975,77 e o final de R\$ 1.273,14.

A carreira no magistério público no município de Inácio Martins não é atrativa, pois a progressão de um nível para o outro é pouco significativa porque, mesmo com especialização, o professor receberá como vencimento, um valor de R\$ 1.415,66, para uma jornada de 20 horas semanais¹². Além disso, o plano não contempla professores com formação em pós-graduação *stricto sensu*.

12 Lei nº 637, de 29 de julho de 2013. (INÁCIO MARTINS, 2013).

Doutor Ulysses pagava, em 2014, R\$ 848,50, para uma jornada de 20 (vinte) horas semanais, e os profissionais que atingem o topo da carreira, com especialização, recebiam um valor de R\$ 1.461,34¹³.

O plano de carreira do município de Guaraqueçaba, segundo a Secretaria Municipal de Educação, estava sendo reestruturado¹⁴. Nos contatos realizados em dezembro de 2014, a informação que obtivemos é de que o vencimento inicial é de R\$ 725,63, para uma jornada de 20 (vinte) horas semanais, todavia, no edital nº 1, de 2013, do último concurso realizado, para o cargo de professor, a remuneração correspondia a R\$ 800,00, tanto para professores formados em nível médio como em nível superior.

Desse modo, foi possível apenas elaborar uma estimativa de como se dá a progressão ao longo da carreira dos professores de Guaraqueçaba. Com isso, verificamos que o vencimento pago para os professores que atingem o topo da carreira, nível GMVI (não especificado) é 1,8 vezes maior que a remuneração paga para os profissionais com formação em nível médio e que atualmente compõem o nível GMI no plano de carreira.

Em contato com a prefeitura do município de Laranjal, em janeiro de 2015, a informação é de que o vencimento inicial para profissionais com formação em nível superior é de R\$ 950,00, para uma carga horária referente a 20 (vinte) horas semanais.

O último concurso público realizado em 2013 (edital nº 001) exigia que os profissionais candidatos aos cargos de professor apresentassem graduação completa em Pedagogia para os quais estava previsto o vencimento no valor de R\$ 779,20. Também é possível observar que o município cumpriu com a Lei do Piso no ano de 2013, mas deixou de cumpri-la no ano de 2014, pois o vencimento não deveria ser inferior ao valor de R\$ 848,50, para uma carga horária de 20 (vinte) horas semanais¹⁵; isso sem considerar que o valor de R\$ 799,20 deveria, em 2013, ser pago para os profissionais que possuem magistério e, no entanto, foi pago para profissionais com formação em nível superior, o que, na prática, reflete o descumprimento da lei.

O final da carreira em Laranjal pode ser atingido em 29 anos e prevê remuneração, para os profissionais com Mestrado, no valor de R\$ 1.431,82, o que demonstra a falta de valorização dos professores, correspondente a titulação.

Cerro Azul é um dos municípios que, no ano de 2014, não cumpria com o pagamento do Piso Salarial Profissional Nacional, pois deveria pagar, no mínimo, R\$ 848,50 para uma jornada de 20 horas semanais, mas pagava apenas R\$ 594,00 (Magistério ou Pedagogia). Para o profissional com jornada de 40 horas semanais, a remuneração era de R\$ 1.180,00. Esse valor estava, em 2011, de acordo com a Lei do Piso, porém, até o final de 2014 não havia sido atualizado¹⁶, o que aconteceu somente em janeiro de 2015.

Com isso, considerando a tabela de vencimentos do magistério público de Cerro Azul, a carreira dos professores desse município é mais atrativa que nos municípios de Guaraqueçaba e Laranjal, pois, ao final da carreira, o profissional com Especialização, pode receber R\$ 2.602,99, para uma jornada de 20 horas semanais¹⁷, já que o plano não contempla professores com formação em pós-graduação *stricto sensu*.

A avaliação dos planos de carreira em alguns municípios do Paraná, considerando IDHM e a relação deste com o PIB per capita nos permitiu verificar que, geralmente, desenvolvimento socioeconômico implica em geração de empregos, melhores condições econômicas nos municípios e isso pode possibilitar maior

13 Lei Municipal nº 03, de 2 de março de 2004, a qual recebeu alterações com a Lei Municipal nº 10, de 17 de dezembro de 2009. (DOUTOR ULYSSES, 2009).

14 O município conta apenas com o estatuto e plano de carreira e remuneração de 2001, o qual é regido pela Lei Municipal nº 23, de 20 de dezembro; o mesmo sofreu alterações apenas nas tabelas de vencimentos e não está disponível para consultas on-line. (GUARAQUEÇABA, 2012).

15 Lei Municipal nº 034, de 19 de dezembro de 2009. (LARANJAL, 2009).

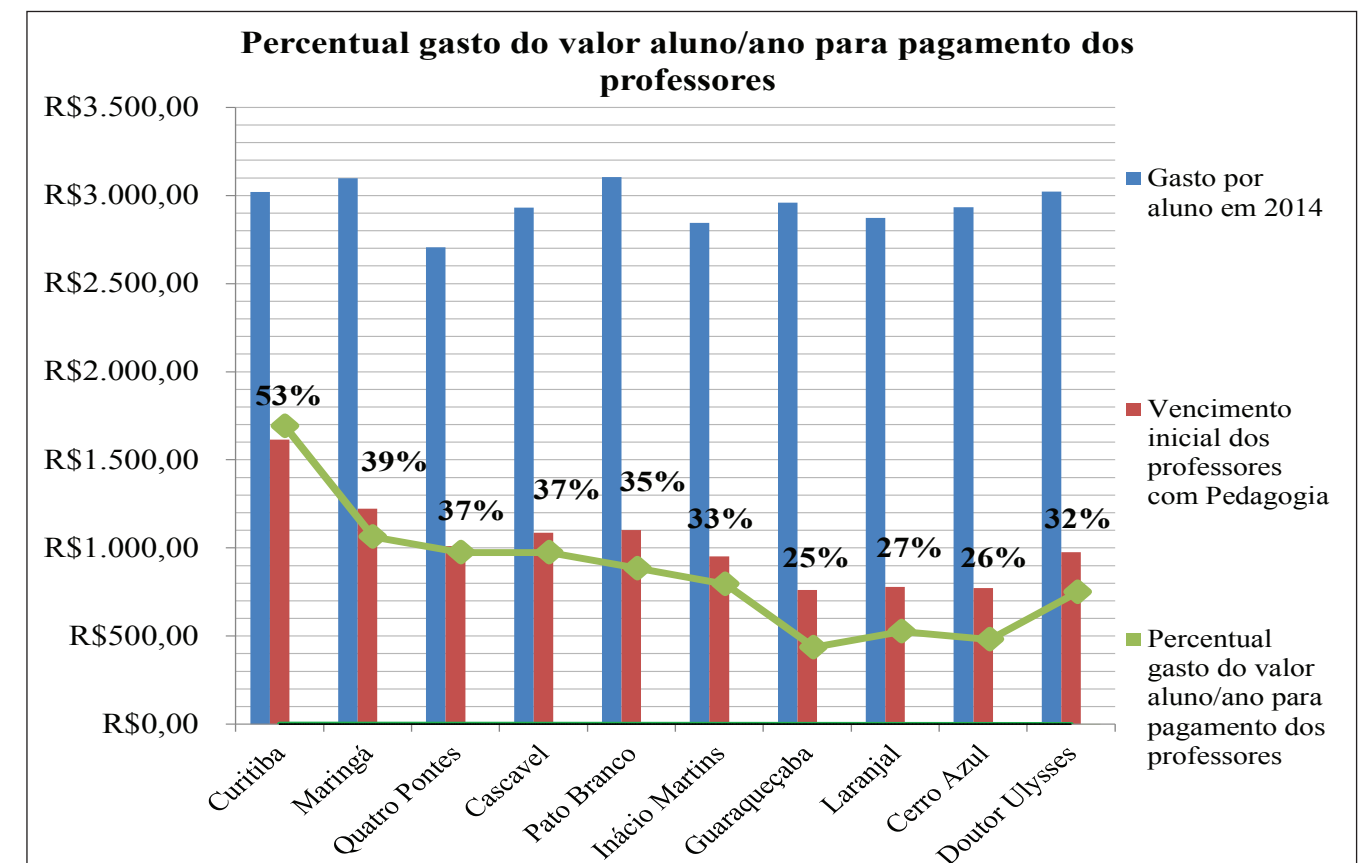
16 Essas informações foram obtidas por meio de contato no dia 08 de dezembro de 2014, com o Sindicato dos Servidores Municipais da Ativa e Aposentados do Município de Cerro Azul. (SISMUCAZ, existente desde 4 de agosto de 2000).

17 Lei Municipal nº 45, de 21 de novembro de 2011. (CERRO AZUL, 2011).

investimento em educação, mas isso não gera, necessariamente, desenvolvimento educacional e a valorização dos profissionais da educação.

A questão da remuneração dos professores é parte constituinte do custo aluno/ano, dessa forma, com o total do Fundeb destinado no ano de 2014 para cada um dos dez municípios estudados e também com o total de matrículas registradas em cada um deles, calculamos o valor do custo aluno/ano de cada um dos municípios analisados e o percentual destinado para a remuneração dos profissionais da educação, como é possível observar no gráfico 1.

Gráfico 1- Percentual gasto do valor aluno/ano para pagamento dos professores em municípios do Paraná, 2014.



Fonte: As autoras, com base nos dados do FNDE (2014) e do Tesouro Nacional (2015).

Com isso, verificamos que o município que apresenta maior percentual do gasto aluno/ano em remuneração dos professores é Curitiba, com 53%, seguido de Maringá, com 39% e Quatro Pontes e Cascavel, ambos com percentual de 37%. A partir disso, verificamos que as posições ocupadas pelos municípios no ranking do IDHM, quase que se mantêm as mesmas com relação ao percentual do gasto aluno/ano em remuneração.

A partir dessas análises, realizamos também a verificação do coeficiente de progressão ao longo da carreira em cada um dos municípios pesquisados. Para o cálculo do coeficiente, dividimos a remuneração paga no final da carreira, na última classe, do último nível, em cada município, pela remuneração paga no início da carreira.

Quadro 1- Coeficientes relativos à progressão ao longo da carreira do magistério público em municípios do Paraná, 2014.

Município	Colocação com relação à remuneração do magistério no início da carreira	Coeficiente relativo à progressão até o final da carreira	Nível que corresponde ao topo da carreira
Curitiba	1ª	3,5	Doutorado
Pato Branco	3ª	3,2	Mestrado
Cerro Azul	9ª	2,7	Especialização
Cascavel	4ª	2,6	Doutorado
Laranjal	8ª	2,2	Mestrado
Maringá	2ª	1,9	Mestrado/Doutorado
Guaraqueçaba	10ª	1,8	não disponível
Doutor Ulysses	6ª	1,7	Especialização
Quatro Pontes	5ª	1,6	Mestrado/Doutorado
Inácio Martins	7ª	1,6	Especialização

Fonte: As autoras.

Dessa forma, Curitiba ocupa a primeira colocação como o município que melhor remunera os professores e também apresenta maior coeficiente relativo à progressão ao longo da carreira, com coeficiente de 3,5. Em seguida, o município que oferece maior coeficiente de progressão ao longo da carreira é Pato Branco, com índice de 3,2 entre as remunerações inicial e final. Neste município, o último nível na carreira atinge-se com a formação de mestrado. O terceiro município que apresenta maior coeficiente de progressão ao longo da carreira é Cerro Azul, com índice de 2,7. Nesse caso, o final da carreira atinge-se com especialização.

Esse cálculo é importante para que possamos ter uma adequada perspectiva em relação à atratividade das carreiras e para termos um adequado parâmetro de comparação das disparidades em relação à valorização dos professores nos municípios do Paraná.

Considerações finais

Neste artigo buscamos demonstrar como ocorre a valorização dos professores nos planos de carreira em alguns municípios do estado do Paraná, a partir do seu Índice de Desenvolvimento Humano Municipal e PIB per capita. Buscamos verificar se os municípios pesquisados apresentavam planos de carreira, se cumpriam com a Lei do Piso Salarial Profissional e de que maneira valorizavam os professores.

A análise que realizamos nos permite inferir que eles são muito díspares, desde a questão da remuneração inicial até a progressão na carreira, pois, além dos anos que os profissionais da educação precisam percorrer, ainda há os interstícios que acabam gerando dificuldades para se chegar ao final da carreira.

Com isso, os municípios que se apresentam bem desenvolvidos socioeconomicamente são os que melhor remuneram os professores, todavia, a valorização desses profissionais ainda está longe de ocorrer como deveria, até mesmo nesses municípios, porque muitos deles apresentam baixos coeficientes de progressão ao longo da carreira e, além disso, leva-se muitos anos para que os profissionais consigam atingir o final da carreira.

Considera-se, portanto, preocupante a situação da valorização dos professores no estado do Paraná, pois os dados, mesmo que parciais, indicam o descumprimento da Lei do Piso em alguns municípios, e muitos planos de carreira são pouco atrativos, o que pode acarretar no desinteresse e abandono da profissão, implicando na rotatividade dos professores, o que pode impactar na qualidade da educação no estado.

Referências

ABICALIL, C. A. Piso Salarial: Constitucional, legítimo, fundamental. **Retratos da Escola**, Brasília, v. 2, n. 2-3, p. 67-80, 2008.

BRASIL. **Resolução n.º 3, de 8 de outubro de 1997**. Fixa as Diretrizes para os Novos Planos de Carreira e de Remuneração para o Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, 1997. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CEB_0397.pdf> Acesso em: 2 jul. 2014.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/legislação/const/com1988/CON1988_05.10.1988/CON1988.pdf> Acesso em: 7 ago. 2015.

_____. **Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008**. Regulamenta a alínea “e” do Inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Brasília, 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11738.htm> Acesso em: 3 abr. 2015.

_____. Ministério da Educação. **Resolução nº 2, de 28 de maio de 2009**. Fixa as Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Profissionais da Educação Básica Pública. Brasília, 2009. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/resolucao_cne_ceb002_2009.pdf> Acesso em: 13 jul. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. **ADIn 4167**. Brasília, 2011a. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=626497>> Acesso em: 12 jun. 2014.

_____. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no Inciso XXXIII do art. 5º, no Inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, 2011b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm> Acesso em: 3 dez. 2014.

CASCADEL. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Educação. **Lei Municipal nº 4.212, de 30 de março de 2006**. Dispõe sobre a reestruturação do Plano de Cargos, Carreira, Salários e valorização dos professores da rede municipal de ensino de Cascavel- PR, e dá outras providências. Cascavel, 2006. Disponível em: <http://www.cascavel.pr.gov.br/portal_servidor/legislacao.php?pag=4> Acesso em: 12 ago. 2013.

_____. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Educação. **Editais de teste seletivo nº 055, de 2014**. Teste Seletivo Público objetivando a contratação temporária e emergencial para os cargos de Agente Comunitário de Saúde Temporário, Agente de Apoio Temporário, Médico 20 horas Pediatra, Professor Temporário, Professor de Educação Infantil Temporário, e Zelador Temporário. Cascavel, 2014. Disponível em: <http://www.cascavel.pr.gov.br/portal_servidor/> Acesso em: 12 dez. 2014.

CERRO AZUL. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Educação. **Lei Municipal Lei nº 45, de 21 de novembro de 2011**. Altera a Lei nº 03/2004 e substitui o anexo I, e dá outras providências. Cerro Azul, 2011.

CURITIBA. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Educação. **Lei Municipal nº 14.544, de 11 de novembro de 2014**. Institui o Plano de Carreira do Profissional do Magistério de Curitiba. Curitiba, 2014. Disponível em: <http://www.cmc.pr.gov.br/wspl/sistema/bibLegVerForm.do?select_action=&popup=s&chmado_por_link&nor_id=15734&pesquisa> Acesso em: 6 dez. 2014.

DOUTOR ULYSSES. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Educação. **Lei Municipal nº 10, de 17 de dezembro de 2009**. Altera a Lei nº 03/2004 e substitui o anexo I, e dá outras providências. Doutor Ulysses, 2009.

FLACH, S. F. Quanto vale o trabalho do professor? Desvelando o processo de desvalorização salarial em Ponta Grossa – PR. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 8, n. 1, p. 63-84, jan./jun. 2013.

GOUVEIA, A. B.; FERRAZ, M. A. Política educacional pública e sindicalismo docente na Região Metropolitana de Curitiba (PR). **Jornal de políticas educacionais**, Curitiba, n. 10, ago. 2011.

GUARAQUEÇABA. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Educação. **Lei Municipal nº 216, de 10 de abril de 2012.** Altera os anexos II e IV dos grupos ocupacionais grupo I e grupo II da lei nº 28/2001 (estatuto do magistério e plano de carreira e remuneração). Guaraqueçaba, 2012. Disponível em: <<https://www.leismunicipais.com.br/legislacao-municipal/3286/leis-de-guaraquecaba>> Acesso em: 3 nov. 2013.

INÁCIO MARTINS. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Educação. **Lei Municipal nº 637, de 09 de agosto de 2013.** Institui o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração do Pessoal do Quadro do Magistério Público Municipal, e revoga a Lei nº 434/2008. Inácio Martins, 2013. Disponível em: <<http://www.camarainaciomartins.pr.gov.br/leis.php?y=2013>> Acesso em: 19 set. 2013.

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **PIB dos municípios do Paraná.** Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/index.php?pg_conteudo=1&cod_conteudo=29> Acesso em: 8 ago. 2013.

IPEA. **RADAR: perspectivas profissionais- nível técnico e superior.** Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura. Brasília, 2013.

LARANJAL. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Educação. **Lei Municipal nº 34, de 19 de dezembro de 2009.** Altera a Lei nº 03/2004 e substitui o anexo I, e dá outras providências. Laranjal, 2009.

_____. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Educação. **Editais do concurso público n.º 001/2013.** Concurso público de provas e de títulos, para o preenchimento de vagas dos cargos especificados e as que vagarem dentro do prazo de validade previsto no Edital, providos pelo Regime Estatutário. Laranjal, 2013. Disponível em: <<http://www.laranjal.pr.gov.br/publicacoesAbrir.php?tipo=3>> Acesso em: 6 dez. 2014.

MACHADO, J. P. **Piso Salarial Profissional Nacional do Magistério: conflitos e limites de sua implantação na rede pública estadual de Goiás.** (Dissertação de Mestrado em Educação). Universidade Federal de Goiás, Goiânia.

MARINGÁ. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Educação. **Lei Municipal nº 790, de 10 de dezembro de 2009.** Dispõe sobre o plano de cargos, carreira e remuneração do magistério público municipal de Maringá, revoga a lei complementar nº 272/98 e suas posteriores alterações e dá outras providências. Maringá, 2009. Disponível em: <<https://www.leismunicipais.com.br/a/pr/m/maringa/lei-complementar/2009/79/790/>> Acesso em: 5 nov. 2013.

PATO BRANCO. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Educação. **Lei Municipal nº 3.288, de 3 de dezembro de 2009.** Dispõe sobre o Plano de Carreira, Cargos e Salários- PCCS do Magistério do Município de Pato Branco e revoga a lei nº 1.743, de 6 de julho de 1998. Pato Branco, 2009.

PNUD. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. **IDH 2013.** Brasília, 2013. Disponível em: <http://atlasbrasil.org.br> Acesso em: 13 set. 2013.

QUATRO PONTES. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Educação. **Lei Municipal nº 975, de 12 de novembro de 2009.** Altera a Lei nº 03/2004 e substitui o anexo I, e dá outras providências. Quatro Pontes, 2009.

SOUSA, A. A. **A Política de Fundo Público para o Financiamento da Educação Básica: impacto e impasses no Município de Fortaleza.** (Tese de Doutorado em Educação). Universidade Federal do Ceará, Fortaleza.

VIEIRA, J. M. D. Piso salarial e federalismo: Muitos passos e compassos. **Revista Retratos da Escola,** Brasília, v. 6, n. 10, p. 199-209, jan./jun. 2012.

Recebido em Novembro de 2015 | Aprovado em Dezembro de 2015

Utilização dos laboratórios padrão MEC nas escolas estaduais do Paraná: o que dizem estudantes e professores¹

Use of MEC standard laboratories in state schools in Paraná: what students and teachers say about it

El uso de laboratorios estándar MEC en las escuelas del estado de Paraná: lo que dicen los estudiantes y profesores

Céli Mariano Jorge²
Andrea de Paula Ceccatto³
Fabiana Cristina Campos⁴
Cícero Vieira Torres Junior⁵

Resumo

O artigo resulta de uma pesquisa realizada em 2014, em escolas estaduais do Paraná que receberam laboratórios padrão MEC de biologia, química, física e matemática, enviados pelo Governo Federal. O objetivo foi avaliar a utilização desses laboratórios, comparar com os dados obtidos na pesquisa realizada em 2013 e discutir elementos contributivos para a melhoria da efetivação das aulas práticas. Contemplou 3.969 estudantes e 397 professores do Ensino Médio, em 127 escolas, situados em 79 municípios. Teve como suporte teórico as atuais Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio, as quais apontam a pesquisa como princípio pedagógico e a importância em despertar a curiosidade científica nos estudantes. Priorizou uma análise qualitativa a partir dos dados quantitativos obtidos por meio de formulário respondido pelos estudantes e professores. Os dados mostram que as escolas apresentam laboratórios bem estruturados, em espaço apropriado, porém, as aulas práticas não estão sendo realizadas, e quando se realizam, não estimulam o interesse pela investigação e a ampliação do conhecimento pelos estudantes. A análise fornece elementos para discutir os fatores que interferem na efetivação e qualidade das aulas práticas.

Palavras-Chave: Laboratório; Aulas práticas; Ensino Médio.

¹ Agradecemos à Coordenação de Projetos e Processos da SEED/PR, na pessoa da Professora Laurita Menjon da Silva; à Janine Gualdessi Godinho; Silvia de Lima Matioski e Evandro José Soares pela leitura crítica e auxílio no tratamento dos dados.

² Professora da Rede Estadual de Educação do Paraná. Doutora em educação pela Universidade Federal do Paraná – UFPR. E-mail: ceulimariano@gmail.com.br

³ Professora da Rede Estadual de Educação do Paraná. Mestre em Educação pela Universidade Federal do Paraná – UFPR. E-mail: Rede Estadual de Educação do Paraná

⁴ Superintendente da Secretaria Estadual de Educação do Paraná – SEED. Doutora em Educação pela Universidade Federal de São Carlos – UFSCAR. E-mail: campos_fabianacristina@hotmail.com

⁵ Técnico Pedagógico da Secretaria de Estado da Educação do Paraná – SEED. Mestre em Educação pela Universidade Federal de Juiz de Fora - UFJF

Abstract

The present article results from a survey conducted in 2014 in state schools of Paraná which received MEC (Portuguese abbreviation) standard biology, chemistry, physics and mathematics laboratories from the Federal Government. The objectives were to evaluate the use of those labs, to compare with the data obtained in a research carried out in 2013 and to discuss contributive elements to the improvement of the practical classes development. The study included 3969 students and 396 teachers of 127 High Schools in 79 cities of the state. The current National Curriculum Guidelines for the secondary school served as the theoretical support, pointing to the research as a pedagogical principle and to its importance while arousing scientific curiosity in the students. It focused on a qualitative analysis achieved from quantitative data obtained through the application of a form by students and teachers. The data show that schools present well-structured and well-located laboratories; however, the practical classes are not being held, and when they are, they do not stimulate the interest in the investigation and in the increase of knowledge by the students. The analysis provides elements to discuss the factors that interfere in the development and quality of the practical classes.

Keywords: Laboratory; Practical classes; High School.

Resumen:

El artículo resulta de una encuesta realizada en 2014 en las escuelas estatales de Paraná que recibieron laboratorios de biología, química, física y matemáticas, enviados por el Gobierno Federal. El objetivo fue evaluar el uso de estos laboratorios y compararlos con los datos obtenidos en la encuesta realizada en 2013 y se analizar los elementos que contribuyen la mejoranza de la eficacia de las clases prácticas. Contemplado 3.969 estudiantes y 397 profesores de enseñanza secundaria en 127 escuelas ubicadas en 79 municipios. Teve como soporte teórico las Directrices Curriculares Nacionales actuales para la educación secundaria, que apuntan a la investigación como un principio pedagógico y la importancia de despertar la curiosidad científica en estudiantes. Priorizado un análisis cualitativo de los datos cuantitativos obtenidos a través del formulario contestado por los estudiantes y profesores. Los datos muestran que las escuelas cuentan con laboratorios bien estructurados en el espacio, sin embargo, no son retenidos en las clases prácticas, y cuando se hacen, no estimular el interés en la investigación y el desarrollo de los conocimientos de los estudiantes. El análisis proporciona elementos para analizar los factores que influyen en la eficacia y la calidad de las clases prácticas.

Palabras clave: Laboratorios; Clases prácticas; Enseñanza secundaria.

Introdução

Um dos principais motivos que influem negativamente no ensino da área de ciências da natureza (Biologia, Física e Química) e Matemática, está relacionado à falta de laboratório nas escolas. Segundo os professores, as aulas práticas no laboratório são imprescindíveis para tornar o ensino de ciências mais atrativo e significativo para os estudantes. Para Krasilchick (1987, p 49), “O laboratório é definido como o espaço apropriado para o trabalho prático, devendo ter condições de segurança e permitir a utilização durante e fora das aulas, para que os estudantes possam desenvolver os seus projetos”.

Essa autora adverte que apesar de reconhecida a necessidade do laboratório, muitas escolas são construídas sem prever tal dependência, conforme constatou em pesquisa realizada. Em alguns casos, existe o laboratório, mas permanecem fechados por desinteresse de gestores e professores, ou ainda, por não existirem os materiais e equipamentos necessários ao seu funcionamento.

As aulas práticas realizadas em laboratório são essenciais para que os estudantes tenham um aprendizado eficiente e estruturado nas diversas disciplinas. São nessas aulas que os estudantes podem: investigar, avaliar resultados, testar experimentos, identificar problemas, propor soluções, enfim, são estimulados para novos desafios. De acordo com Dourado (2001), as atividades experimentais são importantes para o processo ensino-aprendizagem e devem estar adequadas às capacidades e atitudes que se pretende desenvolver nos estudantes.

As Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio - DCNEM (BRASIL, 2012), em seu artigo 5º expressam que “O Ensino Médio em todas as suas formas de oferta e organização, baseia-se em formação integral do aluno, trabalho e pesquisa como princípios educativos e pedagógicos, respectivamente”. Essas orientações instauram a necessidade de propiciar momentos pedagógicos nos quais os estudantes sejam instigados em sua curiosidade natural para buscar a compreensão dos fatos e fenômenos que o cercam, e assim, construir a sua autonomia de pensar e propor. Tais atividades podem ser estimuladas com maior propriedade, principalmente as relacionadas à investigação científica, quando existe um laboratório devidamente organizado no espaço escolar.

A utilização dos laboratórios no desenvolvimento dos processos educativos vem se intensificando, principalmente por proporcionar a relação teoria e prática, tão cara à compreensão do conhecimento em sua totalidade. No entanto, exige que os profissionais da educação tenham conhecimentos específicos para melhor aproveitamento das potencialidades dos equipamentos e para atender as especificidades do seu plano de trabalho, de acordo com a proposta curricular. Nas palavras de Freitas (2007, p. 28), é preciso, “[...] um conhecimento mais aprofundado sobre materiais e equipamentos didáticos atualmente em uso nas escolas”.

Na perspectiva de estruturar as escolas com os laboratórios e incentivar a realização de aulas práticas, a Secretaria de Estado da Educação do Paraná - SEED estabeleceu convênio com o Ministério da Educação - MEC e com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, para a aquisição de laboratórios de Biologia, Física, Química, Matemática e Informática. Essa possibilidade foi colocada aos estados que possuem rede de ensino médio ou de educação profissional técnica de nível médio e tenham assinado o compromisso “Todos pela Educação”. A seleção das escolas tem como base, entre outros aspectos, o índice de desenvolvimento humano - IDH local e o índice de desenvolvimento da Educação Básica - IDEB. Como contrapartida, cabe ao estado monitorar o programa no seu território.

Dessa forma, os laboratórios padrão MEC foram inseridos no plano de trabalho elaborado pelo Estado do Paraná, na dimensão de infraestrutura e recursos pedagógicos. As escolas selecionadas receberam em seus próprios endereços o laboratório encaminhado pelo MEC.

Foram contemplados 158 estabelecimentos da rede estadual de educação, situados em 89 municípios do Paraná, com um total de 376 laboratórios recebidos. Destes, 76 foram de biologia, 54 de física, 85 de Química, 64 de Matemática e 97 de Informática. O que representou um investimento aproximado de seis milhões de reais (TORRES JUNIOR, 2014).

Nessa parceria, coube à SEED/PR fazer o acompanhamento da utilização desses laboratórios, no sentido de uma avaliação propositiva que visa detectar os possíveis problemas e propor, juntamente com gestores e professores, os encaminhamentos para a melhoria.

Em pesquisa de dissertação de mestrado sobre a situação dos laboratórios padrão MEC recebidos pelas escolas do Paraná, Torres Junior (2014) relata que dos 175 laboratórios pesquisados, 162 estavam devidamente instalados nas escolas, conforme informaram os gestores, porém, ao analisar o *checklist* dos itens de composição dos laboratórios, foi observado que alguns equipamentos ainda aguardavam instalação.

No presente trabalho, estabelecemos como objetivo central avaliar a utilização dos laboratórios, comparar com os dados obtidos na pesquisa realizada em 2013 e discutir elementos contributivos para a melhoria da efetivação das aulas práticas, com a participação dos estudantes e professores das escolas que receberam os referidos laboratórios.

O recurso metodológico adotado nessa pesquisa foram dois formulários contendo quatro questões fechadas e uma aberta, sendo um direcionado aos estudantes do Ensino Médio e o outro aos professores que ministram aulas nas disciplinas de Física, Química, Biologia e Matemática, em cada escola. A aplicação dos formulários foi realizada por funcionários dos Núcleos Regionais de Educação - NRE e encaminhados à Coordenação de Projetos e Processos do Departamento de Educação e Trabalho – DET-SEED/PR.

O campo empírico a ser pesquisado incluiu somente as escolas que haviam recebido os laboratórios e nos quais os mesmos estavam devidamente instalados, isto é, prontos para serem utilizados.

A pesquisa contemplou 3.969 estudantes em 126 escolas, situadas em 79 municípios do Estado. Os estudantes participantes foram do Ensino Médio Integrado e Ensino Médio, sendo alguns do curso de Formação de Docentes e Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos - PROEJA. Totalizando o número de respondentes por laboratório temos: Biologia 881; Física 647; Matemática 1.247; Química 1194.

Contemplou também 397 professores que responderam questões similares às que foram realizadas aos estudantes, objetivando ampliar as informações sobre a utilização dos laboratórios, bem como, sobre as dificuldades em efetivar as aulas práticas. Foi priorizada uma análise qualitativa a partir dos dados quantitativos obtidos.

Essa pesquisa foi realizada também em 2013, mas nem todas as escolas foram as mesmas e houve variação quanto às questões formuladas, o que impôs limites à comparação dos resultados nos dois anos pesquisados.

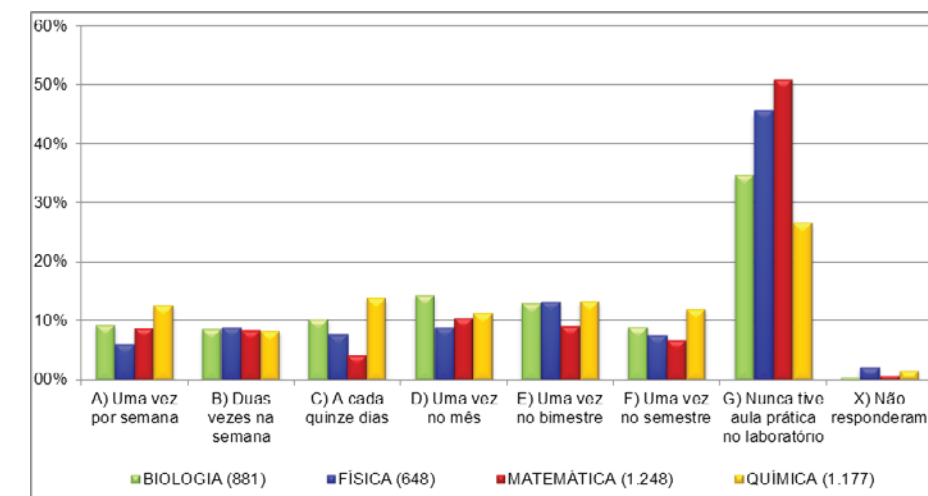
Assim, apresentamos nesse trabalho a totalidade da pesquisa realizada em 2014, contemplando estudantes e professores, e uma comparação de dois itens que foram compatíveis nos dois anos pesquisados: escolas participantes e frequência da utilização dos laboratórios.

Utilização dos laboratórios padrão MEC a partir da avaliação dos estudantes

Ao serem questionados sobre a frequência das aulas de laboratório, houve maior destaque para a alternativa “nunca tive aula de laboratório” do que para as alternativas que apontavam a frequência da utilização (Gráfico 1). Os dados apresentados nesse gráfico mostram que em torno de 50% dos estudantes que responderam sobre o laboratório de matemática afirmaram que nunca tiveram aula de laboratório. Dentre os respondentes dos quatro laboratórios (Física, Química, Biologia, Matemática) em torno de 10% afirmaram ter aulas de laboratório com alguma frequência.

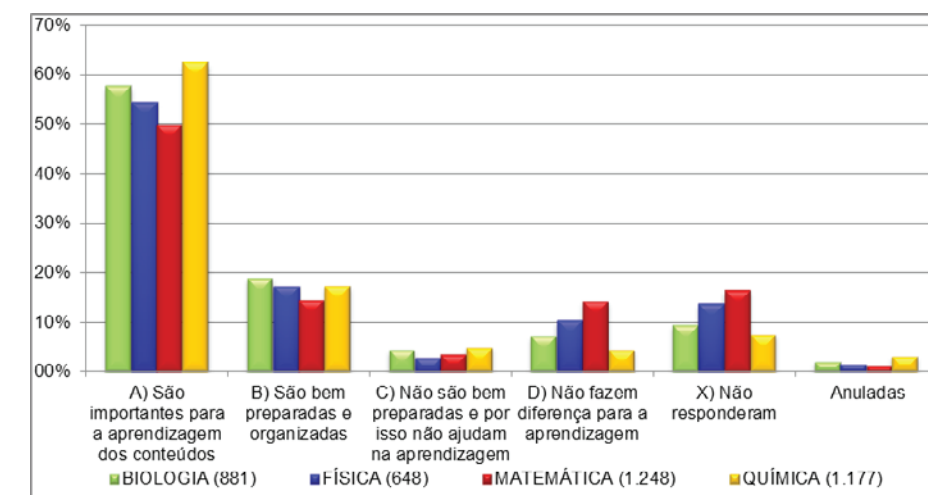
A disciplina de Química foi a menos mencionada na alternativa “nunca tive aula prática” citada por menos de 30% dos estudantes, fato que pode significar uma maior regularidade de aulas práticas nessa disciplina em relação às demais.

Gráfico 1. Frequência das aulas em cada laboratório padrão MEC. Questão: Você tem aula prática no laboratório? (estudantes)



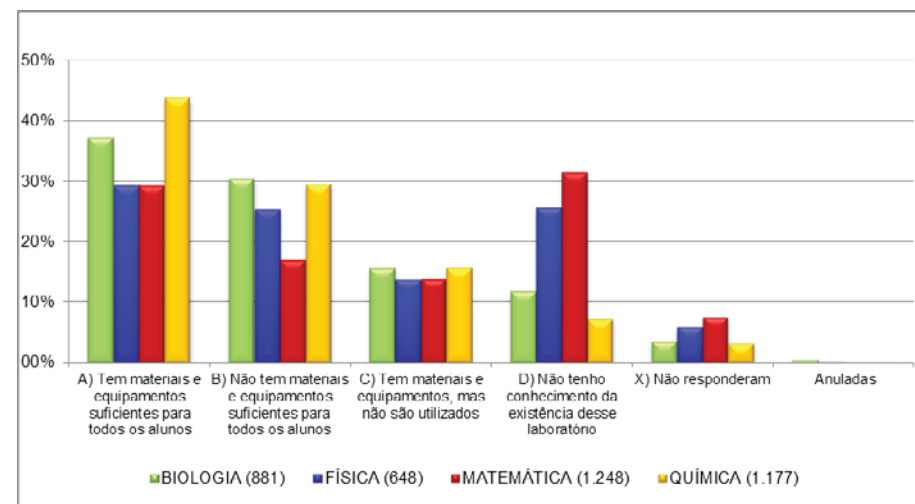
A importância das aulas de laboratórios para a assimilação do conhecimento foi destacada pelos estudantes em um percentual que variou entre 50% e 60% nas disciplinas de Biologia, Física, Química e Matemática, com destaque para Química que ultrapassou o percentual citado (Gráfico 2). No entanto, menos de 20% avaliam as aulas de laboratório como sendo bem elaboradas e organizadas. Esses dados mostram que os estudantes reconhecem a importância das aulas práticas para a aprendizagem, apesar de a maioria ter pontuado que não está contando com esse recurso, conforme apontado na questão anterior, ou que quando ocorre, não atende ao esperado.

Gráfico 2. Avaliação dos estudantes sobre as aulas realizadas em cada laboratório padrão MEC. Questão: As aulas práticas que você tem no laboratório: (estudantes)



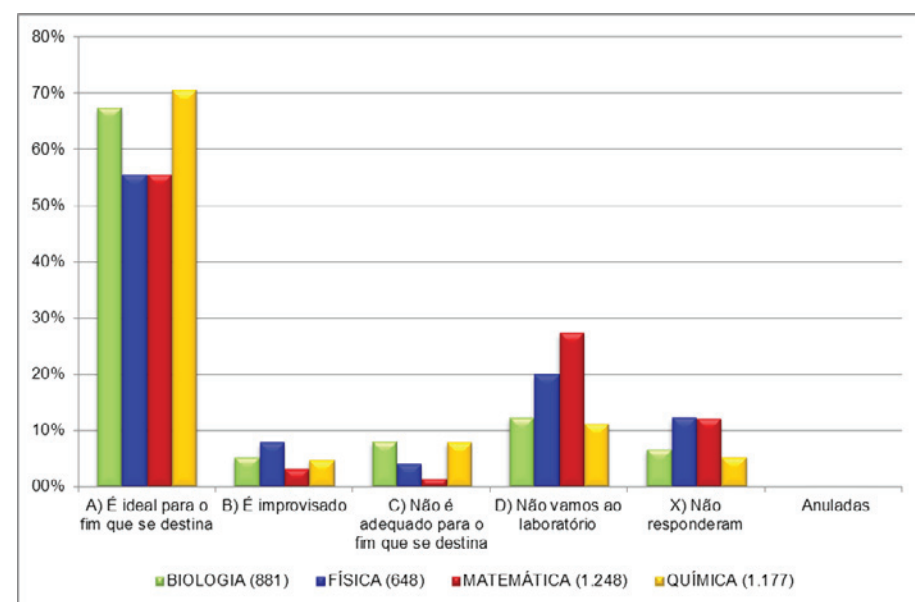
Mais de 40% dos estudantes destacaram que o laboratório de sua escola tem materiais e equipamentos suficientes para todos os estudantes, porém, em torno de 30% manifestaram não ter conhecimento da existência de laboratório, uma vez que não estão tendo aulas práticas. Dentre os laboratórios que os estudantes desconhecem a existência, o de Matemática foi o mais mencionado (Gráfico 3).

Gráfico 3. Avaliação feita pelos estudantes sobre a qualidade dos materiais e equipamentos em cada laboratório padrão MEC. Questão: O laboratório de sua escola: (estudantes)



Em relação ao espaço do laboratório, 70% dos respondentes destacaram como ideal ao fim que se destina (Gráfico 4). Isso somado à questão anterior na qual afirmaram que os laboratórios apresentam materiais e equipamentos suficientes, se contrapõe a afirmação de 20% dos estudantes sobre o fato de o professor levar os materiais para demonstração em sala de aula ao invés de utilizar o laboratório. Ora, se o espaço físico é bom e se existem os materiais e equipamentos necessários por que não utilizar o laboratório? Tal dado instiga a reflexão dos motivos que possam justificar essa opção por parte dos professores.

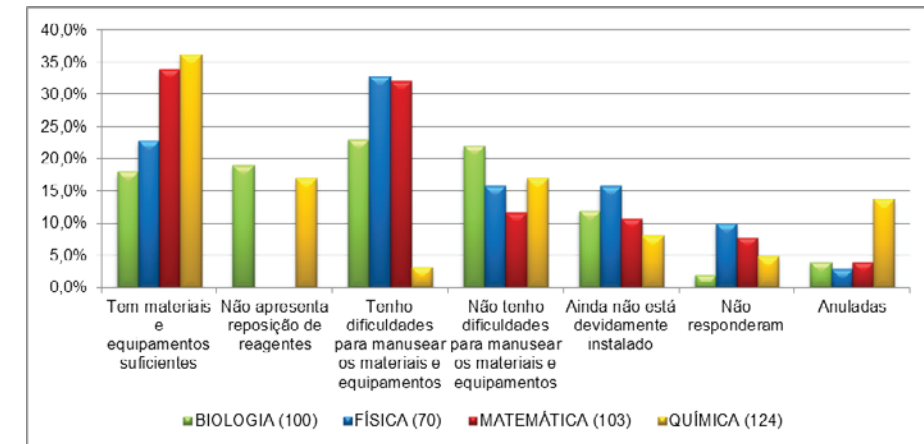
Gráfico 4. Avaliação feita pelos estudantes sobre o espaço físico dos laboratórios padrão MEC. Questão: O espaço (sala) do laboratório específico do seu curso: (estudantes)



Utilização dos laboratórios padrão MEC a partir da avaliação dos professores

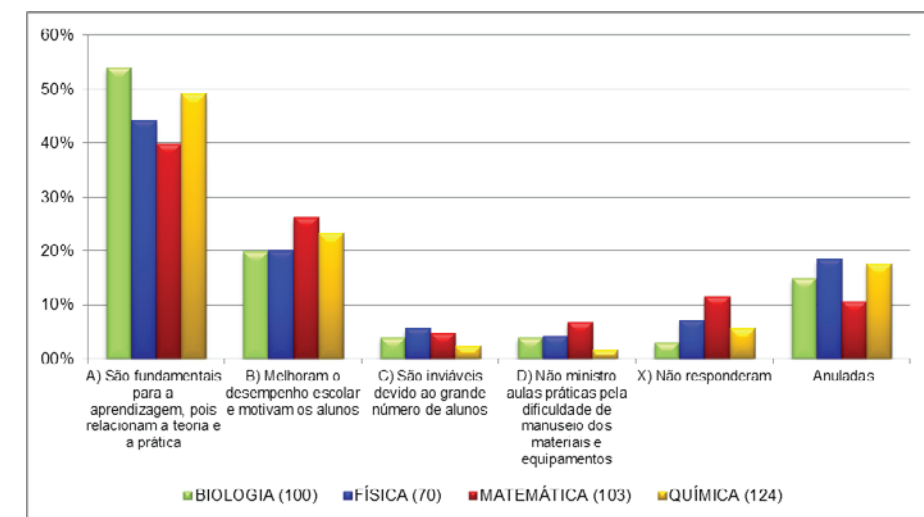
Entre 10% a 23% dos professores que participaram da pesquisa afirmaram não utilizar os laboratórios recebidos pelas escolas, o que difere do percentual de estudantes (50%) respondentes da mesma questão, os quais mencionaram a ausência de aulas práticas no laboratório. 25% dos professores disseram ministrar aulas de laboratório uma vez ao mês e uma vez no bimestre (Gráfico 5), enquanto que o percentual dos estudantes que responderam haver alguma frequência de aulas práticas ficou em torno de 10%.

Gráfico 5. Avaliação dos professores sobre a utilização dos laboratórios padrão MEC. Questão: Você utiliza o laboratório para aulas práticas? (professores)



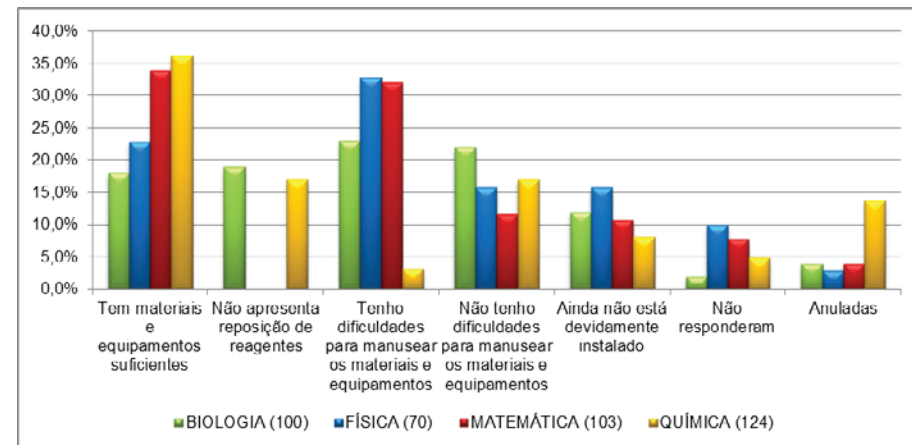
Assim como os estudantes, a maioria dos professores considerou a importância das aulas de laboratório para a aprendizagem (Gráfico 6), porém, destacaram a inviabilidade em efetivar essas aulas devido ao grande número de estudantes nas turmas. Esse indicativo pode justificar o fato de não estarem sendo realizadas aulas práticas no laboratório, apesar do mesmo estar devidamente estruturado na escola. Outro fato que merece a atenção é a dificuldade em relação ao manuseio dos equipamentos, mencionada pelos professores.

Gráfico 6. Avaliação dos professores sobre a importância das aulas nos laboratórios padrão MEC. Questão: As aulas práticas que você ministra no laboratório: (professores)



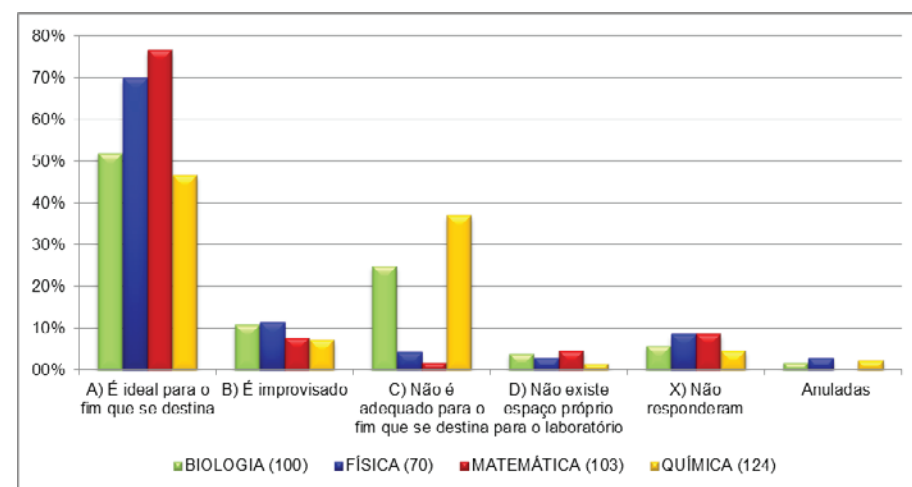
Ao avaliarem o laboratório padrão MEC da sua disciplina, mais de 20% dos professores reafirmaram que apresentam dificuldades para manusear os equipamentos de laboratório (Gráfico 7). Destacaram ainda, a falta de reposição de reagentes e o fato de alguns laboratórios ainda não terem sido instalados.

Gráfico 7. Avaliação dos professores sobre os laboratórios padrão MEC. Questão: Quanto ao laboratório padrão MEC da sua escola: (professores)



Com relação ao espaço físico destinado ao laboratório ficou evidente que é ideal para o fim que se destina (Gráfico 8), uma vez que foi destacado tanto pelos professores quanto pelos estudantes.

Gráfico 8. Avaliação dos professores sobre o espaço dos laboratórios padrão MEC. Questão: O espaço (sala) do laboratório padrão MEC: (professores)



Comparação dos dados apresentados na pesquisa de 2013 e 2014

A pesquisa realizada em 2014 contemplou um número maior de escolas, municípios e NREs do que a realizada em 2013, sendo que nesse ano 95,5% das escolas que receberam laboratórios padrão MEC foram avaliadas, assim como, praticamente a totalidade dos municípios (98,8%) (Tabela 1). Isso significa um total de 218 escolas pesquisadas, em 137 municípios, nos dois anos. O menor número de escolas e laboratórios pesquisados em 2013 deve-se ao fato do recebimento dos laboratórios não terem ocorrido ao mesmo tempo, pois muitos ainda não haviam sido recebidos.

Tabela 1. Abrangência das pesquisas, para avaliação dos laboratórios padrão MEC, realizadas em 2013 e 2014.

Quantidades	Avaliados 2013	Avaliados 2014	Avaliados em 2013 e 2014	Receberam laboratórios
NRE	25 (86,2%)	29 (100%)	24 (82,8%)	29
Municípios	58 (72,5%)	79 (98,8%)	50 (62,5%)	80
Escolas	91 (68,4%)	127 (95,5%)	73 (54,9%)	133

Com relação à abrangência da pesquisa em termos de laboratórios avaliados, em 2014 foram avaliados em torno de 90% do total recebido no Paraná, enquanto que em 2013, o percentual avaliado ficou em torno de 70% (Tabela 2). Dentre os laboratórios recebidos pelas escolas verifica-se que o de Química foi enviado em maior quantidade (85), seguido por Biologia (76), Matemática (64) e Física (54) (Tabela 1).

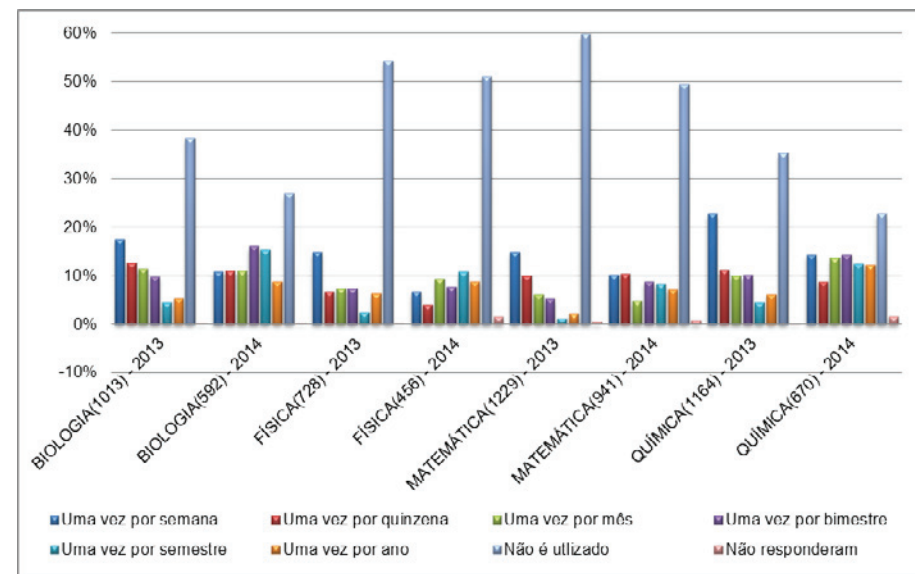
Tabela 2. Números e percentuais quantitativos de laboratórios padrão MEC avaliados em 2013 e 2014.

Laboratórios	Avaliados 2013	Avaliados 2014	Avaliados em 2013 - 2014	Total enviado pelo MEC
Biologia	54 (71,1%)	71 (93,4%)	41 (53,9%)	76
Física	37 (68,5%)	48 (88,9%)	29 (53,7%)	54
Matemática	43 (67,2%)	60 (93,8%)	38 (59,4%)	64
Química	55 (64,7%)	79 (92,9%)	42 (49,4%)	85
Total	189 (67,7%)	258 (92,5%)	150 (53,8%)	279

A comparação dos dados da frequência de aulas práticas no laboratório, informado pelos estudantes mostra que em 2014 houve um aumento em relação a 2013, embora em termos percentuais esse aumento na utilização dos laboratórios tenha sido pouco significativo. Ao analisarmos o laboratório de Matemática, por exemplo, que em 2013 foi o mais mencionado pelos estudantes como não sendo utilizado (60%), em 2014 esse percentual diminuiu para 49%. Assim como em Física, diminuiu de 53% para 50%. Não se pode esquecer que nessas disciplinas, principalmente em Matemática, o laboratório é uma novidade, não fazia parte da realidade escolar anteriormente. O ensino da matemática do Ensino Médio sempre ocorreu por meio de resolução de exercícios em sala de aula, e não de forma prática em laboratório. Dessa forma, não pode causar estranheza o fato de estarem sendo pouco utilizados, o que também não justifica que continuem sem uso.

Em relação à Biologia e Química, são disciplinas mais relacionadas à experimentação, embora isso não signifique que as aulas práticas ocorram a contento, uma vez que é histórica a precariedade de laboratórios e equipamentos na rede pública. Fato que fica evidente no gráfico, uma vez essas duas disciplinas foram as menos mencionadas na alternativa “não é utilizado”.

As demais alternativas referentes à utilização do laboratório: uma vez por semana; uma vez por quinzena; uma vez por mês; uma vez por bimestre, uma vez por semestre; uma vez por ano, pode-se perceber que, de uma forma geral, ocorreu uma variação para maior nos índices percentuais obtidos em 2014, o que também indica um aumento na utilização dos laboratórios (Gráfico 9).

Gráfico 9. Dados comparativos da frequência de aulas práticas nos laboratórios padrão MEC, informado pelos estudantes, em 2013 e 2014

O fato de ter sido observado uma maior utilização dos laboratórios em 2014, embora pouco significativa, pode estar relacionado ao esforço individual de alguns professores em aproveitar esse recurso disponível na escola, uma vez que afirmaram reconhecer a importância das aulas de laboratório para a assimilação do conhecimento pelos estudantes.

Discussão dos dados

A pesquisa realizada sobre a utilização dos laboratórios padrão MEC mostra que as escolas apresentam materiais e equipamentos de laboratórios devidamente instalados em espaço físico adequado. Por outro lado, revela que os laboratórios não estão sendo utilizados, e que alguns estão totalmente ociosos, ao ponto dos estudantes que participaram da pesquisa não saberem da sua existência.

Portanto, fica claro que a implantação e estruturação dos laboratórios nas escolas não significa que as aulas práticas estarão sendo efetivadas, embora a existência dos mesmos seja de grande importância para iniciar um processo organizado de investigação científica no qual a pesquisa seja um dos princípios pedagógicos, como prezam as DCNEM (BRASIL, 2012).

Os dados apresentados remetem a um conjunto de fatores que podem interferir na efetivação das aulas práticas, como foi citado pelos professores: número excessivo de estudantes nas turmas; impossibilidade de desmembramento das turmas para as aulas práticas; falta de um funcionário para cuidar dos materiais e equipamentos e auxiliar no preparo das aulas, etc. Esses fatores, somados às dificuldades apontadas pelos professores para o manuseio dos materiais e equipamentos se colocam como impeditivos para a efetivação das aulas práticas e precisam ser administrados pela gestão escolar.

No tocante ao número de estudantes, a legislação que normatiza a composição de turmas, Resolução nº 4.527 (PARANÁ, 2011), em vigência no estado, expressa que as turmas de Ensino Médio devem ser constituídas com o número de 35 a 40 estudantes, porém o documento não menciona o número de estudantes em aulas de laboratório.

De acordo com o que foi discutido e aprovado na Conferência Nacional de Educação – CONAE, realizada em novembro de 2014, as turmas de Ensino Médio devem apresentar no máximo 30 estudantes, o que demanda de uma reestruturação legal por parte de cada estado da federação. Entretanto, da mesma forma que o documento

estadual, refere-se somente às turmas regulares da escola e não faz nenhuma menção a composição das turmas para as aulas de laboratório.

Pedagogicamente seria impossível desenvolver atividades práticas e orientar a observação, investigação e manuseio de equipamentos em uma turma com o mesmo número de estudantes das aulas teóricas, contudo, na falta de um amparo legal em relação a essa questão, é necessário haver uma organização da própria gestão escolar para assegurar a efetivação das aulas práticas com qualidade.

Outro aspecto importante a ser considerado na constituição das turmas atendidas no laboratório é a segurança. O número excessivo de estudantes dificulta os cuidados necessários quanto às normas existentes, o que poderia por em risco a saúde e o bem estar dos estudantes pelo contato com ácidos, gases e outros produtos que requerem cuidados. Além disso, deve ser considerado também o despreparo de grande parte dos professores para organizar e ministrar as aulas práticas, conforme mencionado por eles mesmos, fato que remete à necessidade de formação continuada.

Torna-se evidente que em uma primeira instância, o professor precisa saber utilizar os materiais e equipamentos, assim como, é imprescindível que conheça os recursos metodológicos necessários para estabelecer a relação teoria e prática como partes indissociáveis do conhecimento. A necessidade de um profissional responsável pelo laboratório que possa auxiliar durante as aulas práticas foi apontada pelos professores como sendo de grande importância para uma boa utilização e manutenção do laboratório. Além disso, é preciso estabelecer uma forma racional e coerente de desmembramentos das turmas para as aulas práticas de laboratório. Contudo, deve-se considerar o número escasso de professores em disciplinas como Química e Física e também algumas disciplinas técnicas, o que poderia ser agravado com o desmembramento, uma vez que aumenta o número de aulas e conseqüentemente, requer um número maior de professores. Porém, esse fato não pode ser o motivo para que o laboratório se torne ocioso na escola, devido a sua importância e ao dinheiro público investido.

A comparação da utilização dos laboratórios, nos dois anos pesquisados, mostra a que a frequência das aulas práticas está muito aquém do que poderia acontecer, considerando a representatividade dos laboratórios em termos de investimento e de benefícios que poderiam ser direcionados ao conhecimento dos estudantes.

Isso demanda providências por parte dos gestores no sentido de assegurar o bom aproveitamento dos laboratórios em prol da aprendizagem dos estudantes, com potencialidade tanto para conferir cientificidade à práxis do Ensino Médio, quanto para tornar as aulas mais agradáveis e interessantes aos estudantes.

Considerações finais

A proposta de avaliação dos laboratórios padrão MEC nas escolas estaduais ocorreu na perspectiva de detectar os problemas que impedem a efetivação das aulas práticas com qualidade e segurança e propor medidas que possam contribuir para uma melhor utilização dos mesmos.

É importante esclarecer que o sentido dessa avaliação não foi vigiar ou encontrar culpados, ou ainda, compilar uma série de dados e deixá-los encerrados em arquivos. Mas divulgar esses dados aos interessados sejam: os professores, gestores, estudantes e comunidade escolar como um todo, para que juntos possam discutir e encontrar soluções possíveis aos problemas encontrados, portanto, com um caráter avaliativo e propositivo.

A pesquisa revelou que as escolas estaduais do Paraná, que foram avaliadas, apresentam laboratório devidamente equipado, em espaço físico adequado, mas que as aulas práticas não estão sendo realizadas, e quando se realizam, não ocorrem de maneira adequada de forma a contribuir para o processo ensino aprendizagem. A contradição está no fato de que a aquisição dos laboratórios é resultado de reivindicações dos próprios professores e gestores junto às instâncias superiores, portanto, o esperado é que fossem mais utilizados e aproveitados como um recurso importante para dinamizar as aulas nas referidas disciplinas.

A comparação da frequência de realização das aulas práticas em 2014 com a pesquisa realizada em 2013

mostrou que houve uma melhora em 2014, porém pouco significativa em termos numéricos e percentuais, o que evidencia que persistem os problemas que dificultam a realização das aulas práticas nas escolas.

A análise dos apontamentos feitos por estudantes e professores permitiu compreender que existe um conjunto de fatores que interferem na efetivação e qualidade das aulas práticas, dentre eles: o número de estudantes nas turmas; impossibilidade de desmembramento para as aulas práticas; falta de um profissional de apoio nos laboratórios para ajudar no preparo das aulas e na manutenção. Soma-se a isso, a fragilidade da formação de grande parte dos professores que gera despreparo para o manuseio dos materiais e equipamentos.

O desvelamento de tal situação a partir dessa pesquisa constitui elementos importantes para repensar as aulas práticas de laboratório e as formas possíveis de reorganização desse componente curricular nas escolas. Fornece ainda, dados que contribuem para consolidar o princípio pedagógico da pesquisa, tão caro a alfabetização científica para leitura da realidade pelos estudantes.

Referências

BRASIL. Resolução CNE/CEB nº 2 de 30 de janeiro de 2012. Define Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 31 de janeiro de 2012, Seção 1, p. 20. Disponível em <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=20&data=31/01/2012> Acesso em: out. 2014.

DOURADO, L. Trabalho Prático, trabalho laboratorial, trabalho de campo e trabalho experimental no ensino de ciências: contributo para uma clarificação de termos. In: **Ensino experimental das ciências**. Lisboa, 2001, p. 13-18.

FREITAS, O. **Equipamentos e materiais didáticos**. Brasília: Universidade de Brasília, 2007. 132 p.

KRASILCHIK, M. **O professor e o currículo de ciências**. Temas Básicos de educação e ensino. Ed. EPU. São Paulo, 1987.

PARANÁ. Secretaria de Estado da Educação. Resolução N° 4527/2011 - GS/SEED. Fixa número de estudantes para efeito de composição de turmas nas Instituições Escolares. Curitiba, 2011.

TORRES JUNIOR, C. V. **Implantação dos laboratórios básicos padrão MEC/FNDE na rede pública do Estado do Paraná pelo Programa Brasil Profissionalizado**. Dissertação (Mestrado Profissional). Universidade Federal de Juiz de Fora – MG, 2014.

A disciplina política educacional em cursos de pedagogia no Brasil: primeiras aproximações

Education policy discipline in pedagogy courses in Brazil: first approaches

La disciplina de política educativa en los cursos de pedagogía en Brasil: primeras aproximaciones

Silvana Stremel¹
Jefferson Mainardes²

Resumo

O trabalho apresenta uma análise exploratória da disciplina Política Educacional no currículo de Cursos de Pedagogia, de universidades públicas brasileiras. A amostra envolveu a análise de 128 disciplinas de 70 universidades públicas, de 85 ementas (de 50 universidades) e da bibliografia indicada em 44 ementas ou programas. Concluiu-se que: a) há uma variedade grande de designações para a disciplina (97 designações); b) na maioria dos cursos a disciplina é ofertada nos dois primeiros anos e a carga horária, na maioria dos currículos, é de 60 horas; c) foi possível identificar os conteúdos recorrentes nos programas e os aspectos que não são indicados nas ementas. O trabalho argumenta que a pesquisa sobre o ensino da disciplina Política Educacional é relevante, pois pode trazer informações importantes para a compreensão e melhoria tanto do ensino de Política Educacional quanto para a formação de pesquisadores para esse campo.

Palavras-chave: Política Educacional. Currículo. Curso de Pedagogia.

Recebido em Novembro de 2015 | Aprovado em Dezembro de 2015

¹ Doutoranda em Educação (UEPG). E-mail: silvanastremel@gmail.com

² Doutor em Educação (IoE, University of London). Professor e Pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG). E-mail: jefferson.m@uol.com.br

Abstract

This paper presents an exploratory analysis of the Education Policy discipline in the curriculum of Pedagogy Courses of Brazilian public universities. The sample involved the analysis of 128 disciplines of 70 public universities, 85 syllabuses (50 universities) and the literature indicated in 44 syllabuses or programs. We concluded that: a) there is a wide variety of designations for the discipline (97 designations); b) in most courses the discipline is offered in the first two years and the load, in most curricula, is 60 hours; c) it was possible to identify recurring contents in programs and aspects that are not listed in the syllabuses. This paper argues that research on teaching the Education policy discipline is relevant because it can provide important information in order to understand and improve both the Education Policy teaching and researchers' education for this field.

Keywords: Education Policy. Curriculum. Pedagogy course.

Resumen

El artículo presenta un análisis exploratorio de la asignatura Política Educativa en el plan de estudios de el curso de pedagogía de las universidades públicas brasileñas. La muestra comprendió el análisis de 128 sujetos de 70 universidades públicas, 85 programas (de 50 universidades) y la bibliografía indicada en 44 programas. Se concluyó que: a) hay una amplia variedad de nombres para la asignatura (97 nombres); b) en la mayoría de los cursos de la disciplina se ofrece en los dos primeros años y la carga de trabajo en la mayoría de los planes de estudio, es de 60 horas; c) fue posible identificar el contenido que se repite en los programas y aspectos que no figuran en los programas. El artículo sostiene que la investigación sobre la disciplina política educativa de la educación es importante porque puede proporcionar información importante para comprender y mejorar tanto la enseñanza de política educativa quanto la formación de investigadores en este campo.

Palabras clave: Política Educativa; Currículo; Curso de Pedagogía.

Introdução

O propósito desse trabalho é apresentar algumas reflexões iniciais sobre a disciplina Política Educacional (ofertada com diferentes denominações) em Cursos de Pedagogia de universidades públicas brasileiras.

O interesse em estudar a disciplina (ou disciplinas) da área de Política Educacional integra um projeto de pesquisa mais amplo que tem por objetivo analisar o processo histórico de constituição do campo acadêmico da Política Educacional no Brasil. Esse artigo pretende contribuir para as discussões sobre o ensino de Política Educacional e sobre a formação de pesquisadores para esse campo.

Inicialmente apresentamos um panorama da situação da pesquisa sobre o ensino de Política Educacional e a formação de pesquisadores para esse campo. Posteriormente, apresentamos a metodologia da pesquisa e a análise de características da disciplina Política Educacional nos currículos de Cursos de Pedagogia de 70 universidades brasileiras.

Situando a pesquisa sobre o ensino de Política Educacional e a formação de pesquisadores para esse campo

Esse artigo pretende contribuir para uma nova perspectiva de pesquisa no campo da Política Educacional, uma vez que, no levantamento bibliográfico realizado, constatamos que ainda são raros os estudos que tematizam aspectos relacionados ao ensino de Política Educacional e à formação de pesquisadores para esse campo. Trata-se de uma perspectiva nova, ainda em uma fase inicial, cuja motivação principal tem sido a chamada da *Red Latinoamericana de Estudios Epistemológicos en Política Educativa* – ReLePe para a realização do *I Encuentro Latinoamericano de Profesores de Política Educativa* (UNIFESP, julho de 2015). No referido encontro, 10 trabalhos enquadraram-se no eixo 1: Principais desafios teórico-metodológicos no desenvolvimento curricular da disciplina/espço acadêmico Política Educacional na Graduação e Pós-Graduação (BONALS; ARENS; TRUJILLO, 2015; COSTA; MURANAKA; BORGHI, 2015; FLACH; MASSON, 2015; MARTIGNONI; 2015; MENDES, 2015; PRONKO, 2015; QUIANÉ; LÓPEZ, 2015; ROMERO; GARCIA, 2015; STREMELE; MAINARDES, 2015; VISACOVSKY, 2015). Além desses, localizou também o trabalho de Tello (2015).

Trata-se, assim, de um campo recente, o qual pode abranger uma série de investigações, tais como:

- o momento da criação da disciplina Política Educacional nos currículos de Cursos de Graduação;
- a identificação dos componentes curriculares que antecederam o que atualmente é designado como Política Educacional e as suas relações com o surgimento do campo e da disciplina de/sobre Política Educacional;
- a análise do conteúdo da disciplina explicitado em ementas e programas de disciplinas;
- a análise da bibliografia indicada nos programas;
- a análise de livros de natureza didática (manuais) elaborados para serem utilizados no ensino de Política Educacional.

Investigar o ensino de Política Educacional emerge como uma questão relevante na medida em que essa disciplina contribui no processo de formação de professores e pedagogos que já atuam ou atuarão nos sistemas de ensino. Essa disciplina pode proporcionar aos futuros educadores uma compreensão crítica das políticas educacionais, dos fundamentos das políticas, de aspectos essenciais relacionados à organização e legislação da educação brasileira, bem como da análise de políticas nacionais, estaduais e locais. Além disso, a disciplina Política Educacional pode servir como ponto de partida para a formação de futuros pesquisadores desse campo, principalmente quando optam pela realização de pesquisas sobre Política Educacional em nível de Pós-Graduação.

A seguir, apresentamos os procedimentos metodológicos da pesquisa.

Procedimentos metodológicos

A presente pesquisa constitui-se como uma investigação de natureza exploratória. Para Gil (1999, p. 43), as pesquisas exploratórias têm como principal finalidade “desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, tendo em vista, a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores”. Ainda para Gil (2002, p. 41), as pesquisas exploratórias “têm como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses”, esclarecendo ainda que o principal objetivo deste tipo de pesquisa é o “aprimoramento de ideias ou a descoberta de intuições”. Trata-se assim, de uma primeira aproximação com o objeto de estudo.

A pesquisa envolveu a análise documental. Nesse tipo de procedimento de pesquisa a noção de documento é um conceito importante. Em uma abordagem ampla, uma grande diversidade de materiais pode ser considerada como documento ou fonte (RICHARDSON et al., 1999; CELLARD, 2014). Para Cellard (2014, p. 296-297), “pode tratar-se de textos escritos, mas também de documentos de natureza iconográfica ou cinematográfica, ou de qualquer outro tipo de testemunho registrado, objetos do cotidiano, elementos folclóricos, etc.” (CELLARD, 2014, 296-297). No caso da presente pesquisa, os documentos consistiram em textos escritos, fontes primárias³ de acesso público, obtidos em arquivos digitais de Instituições de Ensino Superior. As fontes selecionadas para a sistematização e análise dos dados foram as seguintes: matrizes curriculares de Cursos de Pedagogia, planos e programas de ensino, projetos de curso e catálogos de cursos de universidades públicas brasileiras.

Na primeira etapa da pesquisa definiu-se o *corpus* de análise, com vistas a levantar as Instituições de Ensino Superior em funcionamento no Brasil. Para isso, contou-se com dados oficiais do Sistema do Ministério da Educação e-MEC⁴, o qual disponibiliza informações referentes às Instituições de Educação Superior e cursos cadastrados no país. Na consulta realizada⁵, optou-se por tomar como amostra as Instituições de Ensino Superior públicas de categoria administrativa: pública municipal, pública federal e pública estadual. O relatório da consulta listou 288 Instituições de Ensino Superior com a seguinte organização acadêmica: Faculdades (138 instituições), Universidades (103 instituições), Institutos Federais (40 instituições) e Centros Universitários (7 instituições). Para esse trabalho, definimos como *corpus* de análise apenas as 103 universidades públicas, visto que se trata de uma pesquisa ainda preliminar.

A segunda etapa da pesquisa envolveu a coleta do material empírico, a partir de consulta aos *sites* de cada uma das 103 universidades selecionadas. Nessa consulta, buscamos informações sobre os cursos ofertados, especificamente sobre o Curso de Pedagogia e seus dados curriculares mais atuais (em vigência)⁶. Todos os documentos curriculares localizados nos sites dessas universidades (matrizes curriculares, projetos de curso, planos e programas de ensino, catálogos de cursos das universidades) foram organizados em um banco de dados. A partir disso, identificaram-se as informações a respeito da disciplina de Política Educacional e as respectivas ementas. Durante essa etapa, as informações da amostragem (dados quantitativos sobre as universidades pesquisadas) foram agrupados, resultando no seguinte quadro geral:

³ As fontes primárias são produzidas pelos diretamente envolvidos ao fato, enquanto que as fontes secundárias provêm de sujeitos que não participaram do fato, mas que o reproduziram posteriormente (CELLARD, 2014).

⁴ Site: <<http://emec.mec.gov.br>>.

⁵ As buscas foram realizadas em março de 2015.

⁶ As buscas nos sites das universidades foram realizadas em março de 2015. Em alguns deles (sites de 18 universidades), as informações sobre a estrutura curricular dos cursos estavam indisponíveis naquele momento (Quadro 1).

Quadro 1 – Universidades públicas brasileiras pesquisadas

Região	Estado	Universidades	Universidades que ofertam ou não o Curso de Pedagogia	Universidades com ementas disponíveis/ indisponíveis no site
Norte: 15	Acre: 1	UFAC	Ofertam: 14 Não ofertam: 1	Disponíveis: 5 Indisponíveis: 3 Informações curriculares indisponíveis: 6
	Amapá: 2	UEAP, UNIFAP		
	Amazonas: 2	UEA, UFAM		
	Pará: 5	UEPA, UFOPA, UFPA, UFRA, UNIFESSPA		
	Rondônia: 1	UNIR		
	Roraima: 2	UERR, UFRR		
Nordeste: 33	Tocantins: 2	UFT, UNITINS	Ofertam: 25 Não ofertam: 8	Disponíveis: 12 Indisponíveis: 3 Informações curriculares indisponíveis: 10
	Alagoas: 3	UFAL, UNCISAL, UNEAL		
	Bahia: 8	UEFS, UESB, UESC, UFBA, UFOB, UFRB, UFSB, UNEB		
	Ceará: 6	UECE, UFC, UFCA, UNILAB, URCA, UVA		
	Maranhão: 3	UEMA, UFMA, UNIVIMA		
	Paraíba: 3	UEPB, UFCG, UFPB		
	Pernambuco: 4	UFPE, UFRPE, UNIVASF, UPE		
	Piauí: 2	UESPI, UFPI		
Sul: 20	Rio Grande do Norte: 3	UERN, UFRSA, UFRN	Ofertam: 18 Não ofertam: 2	Disponíveis: 14 Indisponíveis: 3 Não tem disciplina denominada Política: 1
	Sergipe: 1	UFS		
	Paraná: 10	UEL, UEM, UENP, UEPG, UFPR, UNESPAR, UNICENTRO, UNILA, UNIOESTE, UTFPR		
Sudeste: 27	Rio Grande do Sul: 7	FURG, UERGS, UFCSPA, UFPEL, UFRGS, UFSM, UNIPAMPA	Ofertam: 24 Não ofertam: 3	Disponíveis: 16 Indisponíveis: 7 Informações curriculares do curso de Pedagogia indisponíveis: 1
	Santa Catarina: 3	UDESC, UFFS, UFSC		
	Espírito Santo: 1	UFES		
	Minas Gerais: 13	UEMG, UFJF, UFLA, UFMG, UFOP, UFSJ, UFTM, UFU, UFV, UFVJM, UNIFAL, UNIFEI, UNIMONTES		
Centro-Oeste: 8	Rio de Janeiro: 6	UENF, UERJ, UFF, UFRJ, UFRRJ, UNIRIO	Ofertam: 8 Não ofertam: 0	Disponíveis: 3 Indisponíveis: 4 Informações curriculares indisponíveis: 1
	São Paulo: 7	UFABC, UFSCar, UNESP, UNICAMP, UNIFESP, USCS, USP		
	Distrito Federal: 1	UnB		
Total de universidades: 103	Goiás: 2	UEG, UFG	Total - ofertam: 89 Total - não ofertam: 14	Total de universidades com ementas indisponíveis: 20 Total de universidades com informações curriculares indisponíveis: 18 Total de universidades com Curso de Pedagogia que não tem a disciplina Política Educacional: 1
	Mato Grosso do Sul: 3	UEMS, UFGD, UFMS		
	Mato Grosso: 2	UFMT, UNEMAT		

Fonte: Organizado pelos autores com base nos dados do sistema e-MEC e sites das universidades públicas brasileiras.

Conforme apresentado no quadro 1, das 103 universidades, 89 ofertam o Curso de Pedagogia. Dessas 89 universidades, em 50 delas as informações curriculares e as ementas das disciplinas que compõem a grade curricular estavam disponibilizadas no site da instituição. Em 20 universidades, a estrutura curricular estava publicizada, mas as ementas não. Em outras 18 universidades os dados estavam indisponíveis no momento da realização da coleta de dados. Em uma das universidades pesquisadas, a organização curricular não apresentava a disciplina Política Educacional (ou outra variação de designação para se referir a ela), uma vez que o currículo estruturava-se por blocos e eixos temáticos, sendo que as questões de Política Educacional eram trabalhadas no eixo “Escola, Cultura e Sociedade”.

Assim, do total de universidades pesquisadas, foram analisadas as informações curriculares (denominação da disciplina, carga horária e etapa em que é cursada) de 70 instituições e as ementas de 50 dessas (que estavam disponíveis). É importante salientar que algumas universidades ofertavam o Curso de Pedagogia em mais de um campus. Na maioria dos casos, os projetos de curso eram distintos em cada campus.

Em algumas matrizes curriculares, havia a oferta de mais de uma disciplina de/sobre Política Educacional. Portanto, das instituições com informações curriculares disponíveis (70 instituições), foram identificadas 128 disciplinas de/sobre Política Educacional, sendo que 85 possuíam ementa disponível e outras 43 não estavam disponibilizadas. Das 85 disciplinas, 41 indicavam apenas a ementa e 44 apresentavam a ementa com a bibliografia. As informações sobre a disciplina de Política Educacional (denominação, carga horária, etapa em que é cursada), bem como as ementas e a bibliografia foram sistematizadas em um quadro que serviu de subsídio para a organização dos dados e a análise apresentada a seguir, constituindo a terceira etapa da pesquisa. Nessa última etapa, a pesquisa envolveu a utilização do *software* Sphinx⁷ para a análise lexical dos dados das ementas.

A disciplina Política Educacional nos currículos dos cursos de Pedagogia

Conforme mencionado acima, na análise das informações curriculares da disciplina de/sobre Política educacional considerou-se 5 aspectos: denominação, carga horária, etapa em que é ofertada, ementa e bibliografia.

Em relação à denominação da disciplina constatamos que uma diversidade de designações é empregada, conforme apresentado na lista a seguir, cujo número entre parênteses indica a quantidade de vezes que a nomenclatura foi empregada nas 128 disciplinas:

1. Política Educacional (9)
2. Políticas Educacionais (5)
3. Estrutura e Funcionamento da Educação Básica (5)
4. Organização da Educação Brasileira (3)
5. Políticas Públicas e Educação (3)
6. Políticas Públicas em Educação (3)
7. Legislação da Educação Básica (2)
8. Legislação Educacional (2)
9. Organização da Educação no Brasil (2)
10. Organização e Funcionamento do Sistema Educacional – Educação Básica (2)
11. Política e Organização da Educação Básica (2)
12. Política Educacional Brasileira (2)

7 O Sphinx é um sistema para pesquisa e análise de dados desenvolvido na França e comercializado desde 1989. No Brasil, tem sido adaptado e utilizado desde 1995. Dentre as várias ferramentas e funções, esse software oferece recursos de análise de textos, tais como: análise a partir de categorias de uma variável, análise temática, análise de léxicos, análise de segmentos repetidos, entre outras. (FREITAS et al., 2008).

13. Política Educacional I (2)
14. Política Educacional II (2)
15. Políticas Públicas da Educação (2)
16. Ciência Política e Educação
17. Educação Brasileira: Legislação e Sistema
18. Estado e Políticas Educacionais
19. Estrutura e Funcionamento da Educação Brasileira
20. Estrutura e Funcionamento do Ensino
21. Legislação Aplicada à Educação Básica
22. Legislação da Educação Brasileira
23. Legislação do Ensino
24. Organização da Educação Brasileira e Legislação I
25. Organização da Educação Brasileira e Legislação II
26. Organização da Educação Nacional
27. Organização do Ensino no Brasil
28. Organização e Funcionamento da Educação Básica
29. Organização e Funcionamento da Educação Brasileira
30. Organização e Gestão da Educação Básica
31. Organização e Política da Educação Brasileira
32. Organização Educacional e Escolar I
33. Organização Educacional e Escolar II
34. Organização Escolar Brasileira
35. Política da Educação no Brasil
36. Política e Educação
37. Política e Gestão da Educação
38. Política e Gestão Educacional I
39. Política e Gestão Educacional II
40. Política e Legislação da Educação Básica
41. Política e Legislação Educacional
42. Política e Legislação Educacional Brasileira
43. Política e o Estado Brasileiro
44. Política e Organização da Educação Básica I
45. Política e Organização da Educação Básica II
46. Política e Organização da Educação Básica no Brasil
47. Política e Organização da Educação Brasileira
48. Política e Organização da Educação I
49. Política e Planejamento da Educação
50. Política e Planejamento Educacional
51. Política e Planejamento Educacional I
52. Política e Planejamento Educacional II
53. Política e Planejamento na Educação Básica
54. Política Educacional – Ensino Fundamental
55. Política Educacional Brasileira I
56. Política Educacional Brasileira II
57. Política Educacional e Legislação da Educação Infantil e Ensino Fundamental

58. Política Educacional e Legislação do Ensino no Brasil
59. Política Educacional e Organização da Educação Básica I
60. Política Educacional e Organização da Educação Básica II
61. Política Educacional e Organização da Educação Brasileira
62. Política Educacional e Organização do Ensino no Brasil
63. Política Educacional: Organização da Educação Brasileira
64. Política Pública da Educação I
65. Política Pública da Educação II
66. Políticas de Educação Básica
67. Políticas de Educação Infantil
68. Políticas e Legislação da Educação
69. Políticas e Legislação da Educação Básica
70. Políticas e organização da Educação Básica
71. Políticas e Planejamento da Educação no Brasil
72. Políticas Educacionais Brasileiras
73. Políticas Educacionais e Educação Básica
74. Políticas Educacionais I
75. Políticas Educacionais II
76. Políticas Educacionais, Organização e Funcionamento da Educação Básica
77. Políticas para a Educação Básica
78. Políticas Públicas
79. Políticas Públicas da Educação Brasileira
80. Políticas Públicas de Educação
81. Políticas Públicas de Educação para a Infância
82. Políticas Públicas e Gestão da Educação
83. Políticas Públicas e Gestão da Educação Brasileira
84. Políticas Públicas e Gestão Educacional: Docência e Diversidade Cultural
85. Políticas Públicas e Gestão Educacional: Identidade do Pedagogo nos Processos Escolares e Não Escolares
86. Políticas Públicas e Legislação da Educação I
87. Políticas Públicas e Legislação da Educação II
88. Políticas Públicas e Legislação do Ensino Básico
89. Políticas Públicas e Legislação Educacional
90. Políticas Públicas e Legislação em Educação
91. Políticas Públicas Educacionais
92. Políticas Públicas em Educação I
93. Políticas Públicas em Educação II
94. Políticas Públicas na Educação Básica
95. Políticas Públicas para a Infância e a Juventude
96. Políticas Públicas para Educação Básica
97. Políticas, Estado e Educação

O número elevado de designações empregadas indica uma certa dispersão do campo, pois os termos “Política Educacional” ou “Políticas Educacionais” e ainda “Políticas e gestão da educação” são termos mais comumente utilizados para referir-se a esse campo, seja para designar grupos de pesquisa, linhas de pesquisa em Programas de Pós-Graduação em Educação, disciplinas na Graduação e Pós-Graduação, etc. No entanto,

no momento da criação de novos cursos de Pedagogia ou da reestruturação curricular de cursos já existentes, uma série de fatores interfere na composição das matrizes curriculares, tais como: o quadro docente da instituição, a tradição em pesquisa e pós-graduação, etc.

Com relação à carga horária, observa-se que na maioria das instituições, a disciplina relacionada à política educacional possui 60 horas/aula (Tabela 1). No entanto, deve-se destacar que algumas instituições possuem mais de uma disciplina de Política Educacional, como é o caso da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB) – Campus de Vitória da Conquista, que oferta as disciplinas Política Educacional I (60 horas) e Política Educacional II (60 horas). Na Universidade Federal de Sergipe (UFS) são ofertadas as disciplinas Política e Gestão Educacional I (60 horas), Política e Gestão Educacional II (60 horas), Política e Educação (60 horas) e Estrutura e Funcionamento da Educação Básica (60 horas). Na Universidade de São Paulo (USP) – Ribeirão Preto, há duas disciplinas: Política Educacional e Organização da Educação Básica I (90 horas) e Política Educacional e Organização da Educação Básica II (60 horas). Esses são apenas alguns exemplos de universidades que oferecem mais de uma disciplina de Política Educacional.

Tabela 1 – Carga horária das disciplinas

Carga Horária (CH)	Nº de disciplinas
60h	59
75h	10
72h	10
68h	10
102h	5
45h	5
80h	4
136h	3
90h	3
30h	3
64h	2
128h	1
120h	1
108h	1
54h	1
34h	1
Não indica a CH	9
Total	128

Fonte: Organizada pelos autores.

As grades curriculares estavam organizadas em períodos/semestres ou em ano/série. Para fins de apresentação dos dados, na tabela a seguir consideramos o primeiro e segundo período/semestre equivalente ao 1º ano de curso e assim por diante. A maior parte é ofertada nos dois primeiros anos do curso (Tabela 2).

Tabela 2 – Etapa em que a disciplina é cursada

Etapas	Nº
1ª ano de curso	38
2ª ano de curso	50
3ª ano de curso	18
4ª ano de curso	19
Não indica a etapa	3
Total	128

Fonte: Organizada pelos autores.

A partir da análise de 85 ementas (de 50 universidades diferentes), foi possível identificar os segmentos e palavras recorrentes (Tabelas 3 e 4). Consideramos que as ementas revelam aspectos importantes sobre como as disciplinas de Política Educacional são concebidas nos currículos dos Cursos de Pedagogia. No entanto, sabe-se que, na prática, tais ementas são ajustadas à realidade do professor responsável, bem como da realidade das turmas e características da instituição.

Combinando os dados das tabelas 3 e 4, pode-se compreender que, de modo geral, os tópicos mais presentes nas ementas são os seguintes:

- a) Aspectos relacionados à organização da educação brasileira (sistema educacional brasileiro, níveis, modalidades);
- b) Aspectos da legislação educacional (Constituições Federais, leis nacionais referentes à educação, LDB, PNE, Resoluções, Pareceres);
- c) Reformas educacionais;
- d) Gestão da educação;
- e) Políticas e Programas da Educação Básica;
- f) Financiamento da educação;
- g) Estado e educação.

Observou-se pouca incidência de termos relacionados a aspectos teóricos, epistemológicos e de metodologias e abordagens de pesquisa no campo da política educacional. É possível que em virtude da carga horária relativamente pequena da disciplina na Graduação em Pedagogia (60 h, na maioria das instituições incluídas na amostra), as referidas questões de natureza teórica sejam menos contempladas ou atendidas de forma mais breve. É possível também que tais questões constituam o conteúdo da Política Educacional em nível de Pós-Graduação.

Tabela 3 – Segmentos recorrentes nas 85 ementas da amostra

Segmentos	Nº de repetições
Educação Básica	57
Políticas públicas	48
Políticas educacionais	34
Sistema educacional / de ensino	30
Ensino Fundamental	25
Educação Infantil	24
Política educacional	22
Organização da educação	22
Legislação do ensino / da educação / brasileira	21
Educação Nacional	15
Modalidades da educação	15
Educação brasileira	13
Financiamento da educação	13
Políticas e educação	12
Estado e políticas / sociedade	11
Educação brasileira	10
Lei de Diretrizes e Bases	10
Reformas educacionais	10
Ensino Superior	9
Gestão da educação	8
América Latina	8
Ensino Médio	8
Estrutura e funcionamento	8
Constituição 1988	6
Plano Nacional da Educação	5
Movimentos sociais	4
Política e gestão	4
Políticas da educação básica	4
Profissionais da educação	4
Sistema escolar	4
Avaliação da educação	3
Constituições federais	3
Contexto internacional	3
Contexto sociopolítico	3
Direito à educação	3
Diretrizes Curriculares	3
Estatuto da Criança e do Adolescente	3
Educação e sociedade	3
Espaços educativos	3
Estado brasileiro	3
Gestão escolar	3
Organismos Internacionais	3
Planejamento Educacional	3
Política social	3
Participação da sociedade	3

Fonte: Organizada pelos autores a partir do relatório de análise lexical do software Sphinx.

Tabela 4 – Palavras recorrentes nas 85 ementas da amostra

Palavras do léxico	Nº de recorrências / nº de ementas
Educação	227 / 76
Política/s	170 / 101
Ensino	68 / 41
Educacional	60 / 45
Estado	55 / 37
Brasil	51 / 41
Básica	51 / 41
Educacionais	49 / 35
Brasileira	38 / 32
Públicas	34 / 27
Legislação	33 / 27
Nacional	30 / 22
Gestão	29 / 24
Sociedade	26 / 24
Financiamento	25 / 23
Contexto	25 / 22
Sistema	23 / 21
Sociais	22 / 21
Infantil	20 / 16
Análise	19 / 18
Fundamental	19 / 17
Diretrizes	19 / 15
Social	19 / 15
Escolar	18 / 16
Brasileiro	17 / 17
Formação	17 / 16
Estrutura	16 / 16
Econômica/o/as/os	16 / 16
Lei	16 / 10
Funcionamento	14 / 14
Político	14 / 12
Reformas	14 / 13
Níveis	13 / 13
Sistema	13 / 13
Contemporâneo/a/as	13 / 12
Relação	13 / 10
Modalidades	12 / 12
Superior	12 / 10
Bases	11 / 10
Leis	11 / 10
Concepção/ões	11 / 10
Histórico/as	11 / 10
Escola	11 / 9
Infância	11 / 5
Direito	10 / 10
Administrativa/o/s	10 / 10
Planos	10 / 10
Constituição	10 / 9
LDB	10 / 9
Cultura/al/is	10 / 9
Relações	10 / 8
Planejamento	10 / 7
Nacionais	9 / 9

Internacional/is	9 / 9
Médio	9 / 8
Plano	9 / 7
Poder	9 / 6
Atual/ais	8 / 8
Perspectivas	8 / 8
Trabalho	8 / 8
Desenvolvimento	8 / 7
Projetos	8 / 7
Construção	8 / 6
Avaliação	7 / 7
Fundamentos	7 / 7
Histórica	7 / 7
Princípios	7 / 7
Programa	7 / 7
Público	7 / 7
Privado/s	7 / 7
Crítica/o/s	7 / 7
9394/96	7 / 6
Escolares	7 / 5
Cidadania	6 / 6
Estadual	6 / 6
Históricos	6 / 6
Legais	6 / 6
Movimentos	6 / 6
Vigente/s	6 / 6
Conceito/s	6 / 6
Professores	6 / 6
Profissional	6 / 6
Pública	6 / 6
Reforma	6 / 6
Educativa/s	6 / 6
Prática/s	6 / 6
Nível	6 / 5
Atendimento	6 / 4
Descentralização	6 / 4
Constituições	5 / 5
Teórico/a/as	5 / 5
História	5 / 5
América / Latina	5 / 5
Democracia	5 / 5
Pedagógico	5 / 5
Projeto	5 / 5
Qualidade	5 / 5
Governo/s	5 / 5
Implementação/implementadas	5 / 5
Escolas	5 / 4
Federais	5 / 4
Legal	5 / 4
Tendências	5 / 4
Neoliberal/is	5 / 4
Diversidade/s	5 / 4
Regulação	5 / 3
Articulação	4 / 4
Estatuto	4 / 4

Globalização	4 / 4
Papel	4 / 4
Participação	4 / 4
Profissionais	4 / 4
Propostas	4 / 4
Realidade	4 / 4
Financeira/os	4 / 4
Visão	4 / 4
Determinante/s	4 / 4
Demanda/s	4 / 4
Transformação/ões	4 / 4
Educativos	4 / 3
Curriculares	4 / 3
Carreira	3 / 3
Condicionantes	3 / 3
Definição	3 / 3
Democratização	3 / 3
Economia	3 / 3
Elaboração	3 / 3
Espaços	3 / 3
Formulação	3 / 3
Função	3 / 3
Governamentais	3 / 3
Impactos	3 / 3
Instituições	3 / 3
Municipalização	3 / 3
Resolução/ões	3 / 3
Normas	3 / 3
Normativos	3 / 3
Pedagógicos	3 / 3
Federada/Federativa/Federativas	3 / 3
Possibilidades	3 / 3
Públicos	3 / 3
Pedagogo	3 / 2
Curricular	3 / 2
Identidade	3 / 2
Capitalista	2 / 2
Centralização	2 / 2
Colaboração	2 / 2
Condições	2 / 2
Conjuntura	2 / 2
Conselhos	2 / 2
Conservadora	2 / 2
Controle	2 / 2
Democrática	2 / 2
Direitos	2 / 2
ECA	2 / 2
EJA	2 / 2
Estados	2 / 2
Etapas	2 / 2
Éticos	2 / 2
Expansão	2 / 2
Filosóficos	2 / 2
Normativa/normatização	2 / 2
Organizacional/is	2 / 2

FUNDEB	2 / 2
Fundos	2 / 2
Gestor	2 / 2
Higienista	2 / 2
Implicações	2 / 2
Inclusão	2 / 2
Iniciativas	2 / 2
Instâncias	2 / 2
Intervenção	2 / 2
Liberais	2 / 2
Manutenção	2 / 2
Metas	2 / 2
Micro	2 / 2
Modelos	2 / 2
Didáticas/os	2 / 2
Diferenças/diferente	2 / 2
Moderno	2 / 2
Multilaterais	2 / 2
PNE	2 / 2
Socioeconômico	2 / 2
Valorização	2 / 2
Abordagem/ens	2 / 2
Gerencial/gerenciamento	2 / 2
Neoliberalismo	2 / 1
Modernização	2 / 1
Influência	2 / 1
Ambiguidades	1 / 1
Autonomia	1 / 1
Capitalismo	1 / 1
Colegiada	1 / 1
Competências	1 / 1
Conhecimento	1 / 1
Constitucional	1 / 1
Criticamente	1 / 1
Decretos	1 / 1
Demografia	1 / 1
Desconstrução	1 / 1
Desigualdades	1 / 1
Desenvolvimentista	1 / 1
Diagnóstico	1 / 1
Dilemas	1 / 1
Docência	1 / 1
Educadores	1 / 1
Efeitos	1 / 1
Embate	1 / 1
Epistemologia	1 / 1
Escolaridade	1 / 1
Escolarização	1 / 1
Estatual	1 / 1
Evasão	1 / 1
Evolução	1 / 1
FNDE	1 / 1
Hegemônicos	1 / 1
Historicidades	1 / 1
Homogeneidades	1 / 1

Inclusiva	1 / 1
Indicadores	1 / 1
Interdependência	1 / 1
Marxistas	1 / 1
Monitoramento	1 / 1
PCN	1 / 1
Referenciais	1 / 1
Regulada	1 / 1
Sindicais	1 / 1
Tipologias	1 / 1
Welfare / State	1 / 1

Fonte: Organizada pelos autores a partir do relatório de análise lexical do software Sphinx.

Observação: Para as palavras com apenas uma recorrência, selecionamos aquelas que consideramos mais significativas.

A presente pesquisa envolveu também a análise da bibliografia de 44 disciplinas (ementas com bibliografia ou programas das disciplinas) de 28 universidades diferentes (Tabela 5), o que constitui uma amostra reduzida diante do total de 85 ementas. Constatou-se que as obras mais citadas foram: Da Nova LDB ao Fundeb: por uma outra política educacional (SAVIANI, 2007); Educação escolar: políticas, estruturas e organização (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2003); Da Nova LDB ao Plano Nacional de Educação (SAVIANI, 1998); A educação como política pública (AZEVEDO, 1997); LDB interpretada: diversos olhares se entrecruzam (BRZEZINSKI, 1997); Organização do ensino no Brasil: níveis e modalidades na Constituição Federal e na LDB (OLIVEIRA; ADRIÃO, 2002); A Nova Lei da Educação: trajetórias, limites e perspectivas (SAVIANI, 1997) e Política Educacional (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2000). As referências de artigos de periódicos são bastante reduzidas nas ementas e programas analisados. Em parte, isso se deve ao fato de que, nas bibliografias das ementas e programas, geralmente priorizam-se as referências de livros. Entre os livros que podem ser considerados como manuais ou livros com finalidades didáticas no ensino de Política Educacional destaca-se o livro de Libâneo, Oliveira e Toschi (2003)⁸.

Ainda com relação à bibliografia para o ensino de Política Educacional, destacamos que os desafios para a utilização de um livro para a disciplina é algo complexo, pois se trata de uma disciplina abrangente, que envolve uma grande diversidade de temáticas. Além disso, uma parte do conteúdo da disciplina refere-se a aspectos legais que são bastante dinâmicos e que demandam constante atualização.

Tabela 5 – Bibliografia mais recorrente em 44 programas de disciplinas e ementas com bibliografia

Autor/Obra	Nº de indicações
SAVIANI, D. A Nova Lei da Educação: trajetórias limites e perspectivas	15
LIBÂNEO, J. C.; OLIVEIRA, J. F.; TOSCHI, M. S. Educação Escolar: políticas, estrutura e organização.	13
AZEVEDO, J. L. A educação como política pública	12
BRZEZINSKY, I. (Org.). LDB interpretada: diversos olhares se entrecruzam	11
SAVIANI, D. Da Nova LDB ao novo plano nacional de educação: por uma outra política educacional	7
SHIROMA, E. O.; MORAES, M. C. M.; EVANGELISTA, O. Política educacional	7
SAVIANI, D. Da nova LDB ao FUNDEB: por uma outra política educacional	5
OLIVEIRA, R. M.; ADRIÃO, T. (Orgs.). Organização do ensino no Brasil: níveis e modalidades na Constituição Federal e na LDB	6
BRANDÃO, C. F. LDB: passo a passo	5
TOMASI, L., WARDE, M. J.; HADDAD, S. (Org.). O Banco Mundial e as políticas educacionais	5

⁸ No levantamento realizado para a presente pesquisa foram catalogados 13 livros que podem ser considerados livros de natureza didática para o ensino de Política Educacional, principalmente em nível de Graduação (MARTINS, 1993; AZEVEDO, 1997; SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2000; VIEIRA; ALBUQUERQUE, 2001; LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2003; VIEIRA; FARIAS, 2007; NEY, 2008; KFOURI, 2009; VIEIRA, 2009; BRUEL, 2010; SOUZA; GOUVEIA; TAVARES, 2011; SANTOS, 2012; CARVALHO, 2012). O livro de Libâneo, Oliveira e Toschi teve a sua primeira edição em 2003. Em 2012, atingiu a sua 10ª edição.

GENTILI, P.; SILVA, T. T. da (Orgs.). Neoliberalismo, qualidade total e educação	5
OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, M. R. T. (Org.). Política e trabalho na escola: administração dos sistemas públicos de educação básica	5
DAVIES, N. O Fundeb e o orçamento da educação: desvendando a caixa preta	4
DOURADO, L. F.; PARO, V. H. (Orgs.). Políticas públicas e educação básica	4
FAVERO, O. (Org.). A Educação nas constituintes brasileiras 1823-1988	4
MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais	4
MENEZES, J. G. C. (Org.). Estrutura e Funcionamento da Educação Básica	4
PERONI, V. M. V. Política educacional e papel do Estado no Brasil dos anos 90	4
ROMANELLI, O. História da Educação no Brasil: 1930-1973	4
DEMO, P. A nova LDB: ranços e avanços	4
SADER, E.; GENTILI, P. (Org.). Pós-Neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático	4
DAVIES, N. Financiamento da educação. Novos ou velhos desafios?	3
DAVIES, N. Legislação educacional federal básica	3
FRIGOTTO, G. Educação e a crise do capitalismo real	3
OLIVEIRA, D. A. (Org.). Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos	3
OLIVEIRA, R. P. de (Org.). Política educacional: impasses e alternativa	3
POPEKEWITZ, T. S. Reforma Educacional: uma política sociológica: poder e conhecimento em educação	3
SILVA, E. B. da (Org.). A Educação Básica pós-LDB	3
SILVA, M. A. Intervenção e consentimento: a política educacional do Banco Mundial	3
VIEIRA, S. L.; FARIAS, I. M. S. Política educacional no Brasil: uma introdução histórica	3
VIEIRA, S. L. (Org.). Estrutura e funcionamento da educação básica	3
BIANCHETTI, R. G. Modelo neoliberal e políticas educacionais	2
BAZÍLIO, L. C.; EARP, M. de L. S.; NORONHA, P. A. (Orgs.). Infância tutelada e educação: história, política e legislação	2
BRANDÃO, C. da F. Estrutura e Funcionamento do Ensino	2
CASTRO, M. L. O. de. A educação na Constituição de 1988 e a LDB	2
COSTA, M. A educação nas constituições do Brasil: dados e direções	2
CURY, C. R. J. Legislação educacional brasileira	2
FERNANDES, F. Educação e sociedade no Brasil	2
FERNANDES, F. O desafio educacional	2
FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. da S. (Orgs.). Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos	2
FREITAG, B. Escola, Estado e Sociedade	2
GENTILI, P.; MCCOWAN, T. (Orgs.). Reinventar a escola pública: política educacional para um novo Brasil	2
GENTILI, P. (Org.). Pedagogia exclusão: crítica ao neoliberalismo em educação	2
HÖFLING, E. M. Estado e políticas (públicas) sociais	2
KRAWCZYK, N.; CAMPOS, M. M.; HADDAD, S. O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI: reformas em debate	2
LIBÂNEO, J. C. Democratização da escola pública	2
MAINARDES, J. Análise de políticas educacionais: breves considerações teórico-metodológicas.	2
MELCHIOR, J. C. de A. Mudanças no financiamento da educação no Brasil.	2
NEVES, L. M. W. Educação e política no Brasil de hoje	2
OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, M. R. T. (Orgs.). Política e trabalho na escola: administração dos sistemas públicos de educação básica	2
OLIVEIRA, R. Portela de. Da universalização do ensino fundamental ao desafio da qualidade: uma análise histórica.	2
RIBEIRO, M. L. S. História da educação brasileira: a organização escolar.	2
SANTOS, C. R. dos. Educação escolar brasileira: estrutura, administração, legislação	2
SANTOS, W. G. Cidadania e justiça	2
SAVIANI, D. Educação brasileira: estrutura e sistema	2
SAVIANI, D. Política e educação no Brasil	2
SILVA JR., J. dos R. Reforma do Estado e da Educação no Brasil de FHC	2
SILVA, T. T. da; GENTILI, P. (Orgs.). Escola S. A.: Quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo	2

Fonte: Organizada pelos autores.

Considerações finais

O presente artigo é de natureza introdutória e exploratória, visto que se trata de um campo ainda sem acúmulo de investigação. Mesmo reconhecendo que se trata de uma temática nova e ainda pouco explorada, podemos sintetizar alguns pontos que podem constituir uma agenda de pesquisa nessa área: a) análise do surgimento e do conteúdo das disciplinas e áreas que antecederam o que atualmente é considerado como Política Educacional (Administração Escolar, Administração da Educação, Educação Comparada); b) análise das nomenclaturas, carga horária, período de oferta, conteúdos propostos, bibliografia, livros de natureza didática (manuais); c) ensino de Política Educacional e formação de pesquisadores para esse campo; d) identificação das contribuições dessa disciplina para a formação de professores, entre outros aspectos.

A análise apresentada caracteriza-se por ser uma primeira aproximação com o tema e demanda uma análise mais abrangente e aprofundada. Apesar de suas limitações, esse artigo permite concluir que se trata de uma área de pesquisa relevante, pois pode trazer informações importantes para a compreensão e melhoria tanto do ensino de Política Educacional quanto para a formação de pesquisadores para esse campo.

Referências

- AZEVEDO, J. M. L. **A educação como política pública**. 1. ed. Campinas: Autores Associados, 1997.
- BONALS, L. P.; ARENS, A. G. L.; TRUJILLO, A. R. P. La política educativa: un componente necesario en la formación de docentes que investigan sobre su práctica. In: ENCUESTRO LATINOAMERICANO DE PROFESORES DE POLÍTICA EDUCATIVA, 1., 2015, Guarulhos, SP. **Anais...** Guarulhos, SP: UNIFESP, 2015. p. 1-21.
- BRUEL, A. L. de O. **Políticas e legislação da educação básica no Brasil**. Curitiba: Ibpex, 2010.
- BRZEZINSKI, I. (Org.). **LDB Interpretada**: diversos olhares se entrecruzam. 1. ed. São Paulo: Cortez, 1997.
- CARVALHO, E. J. G. de. **Políticas públicas e gestão da educação no Brasil**. Maringá: EDUEM, 2012.
- CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J. et al. **A pesquisa qualitativa**: enfoques epistemológicos e metodológicos. Tradução de Ana Cristina Nasser. 4. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014. p. 295-316. (Coleção Sociologia).
- COSTA, A. de C.; MURANAKA, M. A. S.; BORGHI, R. F. A contribuição da disciplina PEB à formação de professores do ensino básico: estudo do caso das licenciaturas em uma universidade estadual. In: ENCUESTRO LATINOAMERICANO DE PROFESORES DE POLÍTICA EDUCATIVA, 1., 2015, Guarulhos, SP. **Anais...** Guarulhos, SP: UNIFESP, 2015. p. 1-24.
- FLACH, S. de F.; MASSON, G. A disciplina de política educacional em cursos de formação de professores. In: ENCUESTRO LATINOAMERICANO DE PROFESORES DE POLÍTICA EDUCATIVA, 1., 2015, Guarulhos, SP. **Anais...** Guarulhos, SP: UNIFESP, 2015. p. 1-18.
- FREITAS, H. et al. **Sphinx Aprendiz**. Canoas: Sphinx Brasil, 2008.
- GIL, A. C. **Métodos e técnicas de Pesquisa Social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- KFOURI, S. F. **Políticas educacionais**: estruturas e sistemas. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2009.
- LIBÂNEO, J. C.; OLIVEIRA, J. F. de; TOSCHI, M. S. **Educação escolar**: políticas, estrutura e organização. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2003.
- MARTIGNONI, L. La enseñanza de la política educativa en la formación docente el caso de la carrera de Geografía. In: ENCUESTRO LATINOAMERICANO DE PROFESORES DE POLÍTICA EDUCATIVA, 1., 2015, Guarulhos, SP. **Anais...** Guarulhos, SP: UNIFESP, 2015. p. 1-13.
- MARTINS, C. **O que é política educacional**. São Paulo: Brasiliense, 1993.
- MENDES, V. O estudo da política educacional nos cursos de licenciatura de uma Instituição Federal de Ensino Superior. In: ENCUESTRO LATINOAMERICANO DE PROFESORES DE POLÍTICA EDUCATIVA, 1., 2015,

Guarulhos, SP. **Anais...** Guarulhos, SP: UNIFESP, 2015. p. 1-21.

NEY, A. **Política educacional**: organização e estrutura da educação brasileira. Rio de Janeiro: Wak, 2008.

OLIVEIRA, R. P.; ADRIÃO, T. (Orgs.). **Organização do ensino no Brasil**: níveis e modalidades na Constituição Federal e na LDB. 1. ed. São Paulo: Xamã Editora, 2002.

PRONKO, M. A. Desafios teórico-metodológicos para o ensino de políticas educacionais na perspectiva do materialismo histórico. In: ENCUESTRO LATINOAMERICANO DE PROFESORES DE POLÍTICA EDUCATIVA, 1., 2015, Guarulhos, SP. **Anais...** Guarulhos, SP: UNIFESP, 2015. p. 1-17.

QUIANÉ, L. M. J.; LÓPEZ, V. M. S. El estudio de la política educativa en la maestría en educación básica de la Universidad Pedagógica Nacional-México: un relato reflexivo y crítico desde sus orígenes, diseño y operación. In: ENCUESTRO LATINOAMERICANO DE PROFESORES DE POLÍTICA EDUCATIVA, 1., 2015, Guarulhos, SP. **Anais...** Guarulhos, SP: UNIFESP, 2015. p. 1-19.

RICHARDSON, R. J. et al. **Pesquisa social**: métodos e técnicas. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

ROMERO, S. A.; GARCIA, M. G. Sentidos y desafíos de enseñar política educativa en la formación docente. In: ENCUESTRO LATINOAMERICANO DE PROFESORES DE POLÍTICA EDUCATIVA, 1., 2015, Guarulhos, SP. **Anais...** Guarulhos, SP: UNIFESP, 2015. p. 1-15.

SANTOS, P. S. M. B. dos. **Guia prático da política educacional no Brasil**: ações, planos, programas e impactos. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

SAVIANI, D. **A Nova Lei da Educação**: trajetória, limites e perspectivas. 1. ed. Campinas: Autores Associados, 1997.

SAVIANI, D. **Da nova LDB ao FUNDEB**. 1. ed. Campinas: Autores Associados, 2007.

SAVIANI, D. **Da Nova LDB ao novo Plano Nacional de Educação**. 1. ed. Campinas: Autores Associados, 1998.

SHIROMA, E. O.; MORAES, M. C. M. de; EVANGELISTA, O. **Política Educacional**. 1. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

SOUZA, A. R. de; GOUVEIA, A. B.; TAVARES, T. M. (Orgs.). **Políticas educacionais**: conceitos e debates. Curitiba: Appris, 2011.

STREMEL, S.; MAINARDES, J. Reflexões iniciais sobre a disciplina política educacional em cursos de pedagogia no Brasil. In: ENCUESTRO LATINOAMERICANO DE PROFESORES DE POLÍTICA EDUCATIVA, 1., 2015, Guarulhos, SP. **Anais...** Guarulhos, SP: UNIFESP, 2015. p. 1-25.

TELLO, C. La enseñanza de la Política Educativa y la formación de investigadores en el campo. Entre las matrices históricas y la episteme de época. **Revista de Educação Pública**, Cuiabá, v. 24, n. 55, p. 125-151, jan./abr. 2015.

VIEIRA, S. L. **Educação Básica**: política e gestão da escola. Brasília: Liber Livro, 2009.

VIEIRA, S. L.; ALBUQUERQUE, M. G. M. **Política e planejamento educacional**. Fortaleza: Demócrito Rocha, 2001.

VIEIRA, S. L.; FARIAS, I. M. S. de. **Política educacional no Brasil**: introdução histórica. Brasília: Liber Livro, 2007.

VISACOVSKY, N. ¿Cómo enseñar política educativa desde un abordaje interdisciplinar? In: ENCUESTRO LATINOAMERICANO DE PROFESORES DE POLÍTICA EDUCATIVA, 1., 2015, Guarulhos, SP. **Anais...** Guarulhos, SP: UNIFESP, 2015. p. 1-12.

Recebido em Junho de 2015 | Aprovado em Julho de 2015

O ENEM como processo seletivo para o ensino superior: algumas considerações sobre a democratização do acesso e sobre o construto do exame¹

ENEM as an entrance examination for higher education: some considerations about access democratization and the exam construct

El ENEM como proceso de selección para la educación superior: algunas consideraciones sobre la democratización del acceso y el constructo del examen

Andrea Barros Carvalho de Oliveira²

Resumo:

O Enem, criado inicialmente para avaliar os egressos da educação básica, tem desempenhado um papel central nas políticas governamentais destinadas ao nível superior. Neste artigo, analisamos o uso do exame como processo seletivo unificado levando em conta dois aspectos: a validade do exame, relacionada ao construto de competências e habilidades apresentado em sua matriz de referência; o papel do mesmo na democratização do acesso às vagas e no estímulo à mobilidade acadêmica. Concluiu-se que embora o conceito de competências diferencie o Enem dos vestibulares tradicionais, faltam estudos de validade que evidenciem a eficácia do exame (Primi e cols, 2001, Vianna, 2003 e Azanha, 2006). As ações destinadas à democratização do ensino superior, nas quais se inclui a adoção do Enem como processo seletivo, têm se mostrado insuficientes para promover a igualdade de oportunidades educacionais devido às discrepâncias no nível dos estudantes motivadas por diversos fatores, entre eles a baixa qualidade da educação básica oferecida na rede pública.

Palavras chave: Enem; Avaliação de competências; Democratização do acesso; Ensino superior; Equidade.

Abstract:

Enem (High School National Examination) has assumed a central role in the governmental policies aimed at higher education and it has become a national college entrance examination. In this article, the exam is analyzed under two perspectives: validity, related to the construct of competence and abilities which is in the framework of reference; the influence of the exam on the democratization of the access to the vacancies and academic mobility. We have concluded that although the exam could have an advantage comparing to 'vestibular' (traditional college entrance examination) because of the competence evaluation concept, there are not enough validity studies to prove that the exam is efficient (Primi e cols, 2001, Vianna, 2003 e Azanha, 2006). The government has developed some programs to democratize higher education which includes the use of Enem as an entrance examination. All these efforts, however, have not been enough to promote equality of educational opportunities since students have discrepant levels of education due to many reasons such as the poor quality of public schools.

Key words: Enem; Evaluation of competences; Access democratization; Higher education; Equality.

Resumen:

El Enem, creado inicialmente para evaluar los graduados de la educación básica ha jugado un papel central en las políticas gubernamentales encaminadas a nivel superior. En este artículo, analizamos el uso de la prueba como un proceso de selección unificada teniendo en cuenta dos aspectos: la validez del examen relacionado con la construcción de capacidades y habilidades que se presentan en su matriz de referencia; el papel de la misma en la democratización del acceso a los puestos de trabajo y el fomento de la movilidad académica. Se concluyó que, si bien el concepto de competencias diferencie el Enem de el vestibular tradicional, se carecen de estudios de validez que demuestran la eficacia de el examen (Primi et al, 2001 Vianna, 2003 y Azanha, 2006). Las acciones dirigidas a la democratización de la educación superior, que incluye la adopción de Enem como un proceso selectivo, han demostrado ser insuficientes para promover la igualdad de oportunidades educativas debido a discrepancias en el nivel de los estudiantes motivados por varios factores, entre ellos la baja calidad de educación básica ofrecida en escuelas públicas.

Palabras clave: Enem; Evaluación de habilidades; Democratización de acceso; Educación superior; Equidad.

¹ Agradeço ao prof.dr. Romualdo Portela de Oliveira da FEUSP por sua cordial contribuição na leitura deste texto.

² Mestre em Linguística Aplicada (Unicamp); doutoranda na mesma área (Unicamp); email: profandracarvalho@yahoo.com.br

A globalização econômica acarretou mudanças significativas no perfil do trabalhador que pode ser descrito como alguém flexível, capaz de adaptar-se a mudanças constantes e “de aprender durante toda a vida”. Além disso, as alterações nos modos de produção do capitalismo atual implicam diretamente na educação; instaura-se uma demanda por mais tempo de escolarização, com ênfase na formação geral (DELORS, 1999).

A capacidade de buscar a informação é a competência valorizada no capitalismo moderno em que o trabalho passa a ser chamado de imaterial, de ‘capital humano’, ‘capital do conhecimento’, ou ‘capital da inteligência’ (GORZS, 2005). No lugar do conhecimento mecânico e repetitivo do modo de produção taylorista-fordista, passa-se a valorizar a capacidade de aprender a fazer coisas novas e de buscar com autonomia soluções para os problemas que surgem na execução de processos agora mais ligados à informação e ao conhecimento. A consequência dessa mudança paradigmática é a busca por níveis mais avançados de escolarização, como aponta Pacheco:

No atual estágio de desenvolvimento do capitalismo, o trabalho imaterial torna-se mais relevante, provocando o que Mandel denominou de ‘proletarização do trabalho intelectual’, resultando em que maiores contingentes da população tenham acesso a níveis mais elevados de educação, o que explica a ampliação do ensino superior no Brasil (PACHECO, 2013, p. 198).

A expansão do ensino superior e as políticas públicas a ela relacionadas estão inseridas, então, em um panorama global caracterizado pela demanda por níveis mais elevados de escolarização e pela valorização da capacidade de localizar a informação e utilizá-la para solucionar problemas criativamente. No caso brasileiro, isso é exacerbado pelo percentual ainda pequeno de estudantes universitários, tomando-se como referência a coorte etária.

No empenho de expandir e ampliar o acesso ao ensino superior, o governo federal empreendeu várias ações, entre as quais cito: a) a manutenção do Reuni; b) a reestruturação do Prouni e do Fies; c) a promulgação da Lei de Cotas; d) a criação do SISU; e) o lançamento do Novo Enem.

De acordo com o site do INEP, a nota do Enem pode ser usada para variados fins, entre eles, participar dos programas: a) Sistema de Seleção Unificada (Sisu), que distribui as vagas no ensino superior público; b) Universidade para Todos (ProUni), que oferece bolsas em instituições privadas; c) Sistema de Seleção Unificada do Ensino Técnico e Profissional (Sisutec), que destina vagas em cursos técnicos gratuitos. Além dessas funções, o Enem também é pré-requisito para acessar os financiamentos disponíveis por meio do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) e para candidatar-se a bolsas de intercâmbio no exterior pelo Programa Ciência sem Fronteiras.

Dos múltiplos objetivos atribuídos ao Enem, nos deteremos na análise daquele que nos parece ter assumido a centralidade nas políticas públicas de expansão do ensino superior: funcionar como processo de seleção unificado visando à democratização do acesso às vagas e o estímulo à mobilidade acadêmica.

Além disso, considerando que o exame tornou-se uma avaliação de alta relevância no cenário educacional, é importante analisar também o construto teórico presente na matriz de referência- o conceito de competências. A análise do construto e das filiações teóricas em que se baseia fornecerá mais subsídios para refletir se o Enem é um bom instrumento de avaliação; o que implica diretamente sobre a reflexão em torno de seu uso como processo seletivo.

O Enem e a Democratização do Ensino Superior

Um dos objetivos atribuídos ao Enem no site do INEP /MEC é o de “democratizar” o acesso às vagas do ensino superior. Antes de avaliar se de fato o exame cumpre esse objetivo, é preciso ter um panorama das demais políticas públicas que vigoravam no momento em que o Enem passou a assumir mais significativamente a função de processo seletivo nacional. A reestruturação do exame e de seus objetivos, que resultou no lançamento do Novo Enem em 2009, está inserida num conjunto de ações governamentais destinadas à expansão do ensino

superior e ampliação das oportunidades de acesso. Dessas ações, destacamos o ProUni, o Reuni e o Sisu por estarem diretamente relacionadas ao uso do exame como processo seletivo.

Embora o momento vivido atualmente no ensino superior brasileiro seja de expansão quantitativa, como afirma Heringer (2011, p. 02) “existem diferentes visões sobre qual é a melhor estratégia para essa expansão e em que medida estas estratégias dialogam com o tema da equidade e da ampliação (democratização) de oportunidades educacionais no país”. De fato não é suficiente que a expansão do nível superior atenda apenas ao critério numérico, detendo-se no aumento das vagas, é preciso também que seja levado em conta o critério da equidade, visto ser esse um nível de ensino historicamente voltado às classes média e alta.

Por isso, retomo aqui o conceito de equidade desenvolvido por John Rawls segundo o qual “a existência de desigualdades sociais e econômicas é considerada inevitável, devendo, no entanto, satisfazer duas condições para serem aceitas: a) ser alocadas em posições abertas a todos sob a condição de justa igualdade de oportunidades e, b) ser maximizadas para os menos favorecidos da sociedade”. Segundo o autor, “cada pessoa tem o direito de reclamar um adequado esquema de direitos básicos e liberdades, e este esquema de liberdades deve ser garantido para todos” (RAWLS, 1997, p. 5-6).

Desse modo, partindo da noção de equidade de Rawls, proponho uma análise das ações de expansão do ensino superior relacionadas ao Enem a fim de avaliar em que medida elas cumprem a função de ‘maximizar as oportunidades para os menos favorecidos’.

O ProUni

Os dados do Censo da Educação Superior de 2011 revelaram que existia um total de 2365 instituições de ensino superior no Brasil, sendo 2081 privadas e apenas 284 públicas (fonte: <http://portal.inep.gov.br/> acesso em 25/04/2014). Esses dados evidenciam para uma tendência da educação superior brasileira de expansão por meio do setor privado, viabilizada por isenções fiscais e subsídios provenientes de recursos públicos. Nessa perspectiva, deu-se a criação do ProUni em 2005 cujo objetivo é a concessão de bolsas integrais e parciais a estudantes de baixa renda em Instituições de Ensino Superior (doravante IES) privadas.

Embora autores como Amaral (2010) e Vieira e Vieira (2011) apontem o ProUni como uma política concreta de acesso ao nível superior para estudantes de baixa renda, a principal crítica ao programa refere-se ao fato dele direcionar o investimento de dinheiro público (através de isenções fiscais e do FIES) a grupos privados com lucros altíssimos (HERINGER, 2011; PACHECO, 2013). Outro fator negativo está na questão do programa, na verdade, manter a segmentação social preexistente em que os estudantes de classe média e alta são aprovados às vagas de IES públicas de reconhecido padrão de excelência enquanto aos estudantes de baixa renda reservam-se vagas em IES privadas cuja qualidade em geral é duvidosa (HERINGER, 2011, p. 07).

O Reuni

O Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), instituído em 2007, marcou uma mudança de foco na expansão do ensino superior por parte do governo federal que passou a investir também na educação pública e gratuita aumentando consideravelmente o número de vagas em Instituições Federais de Ensino Superior (doravante IFES).

Do ponto de vista numérico, pode-se dizer que os dados apresentados pelo site do programa são positivos, visto que entre 2002 e 2010 foram criados 214 Institutos Federais e 126 universidades com a previsão de criação de mais 206 institutos federais e 47 novas universidades até 2014. Também foi verificado um aumento significativo no número de matrículas das instituições federais (considerando-se apenas o período de 2007 a 2010, o aumento foi de 46,4%).

Em parte pelo fato de ter sido implantado há pouco tempo, o programa ainda apresenta aspectos problemáticos tais como: a falta de recursos técnicos e materiais e a precariedade dos *campi* e faculdades recém-inaugurados; a necessidade de contratação de mais professores, o estímulo à divisão entre universidades de pesquisa e de ensino, entre outros problemas.

A implantação do Reuni representou uma contrapartida necessária em relação à presença predominante (respaldada por isenções fiscais do governo) do setor privado no nível superior. Embora ele tenha gerado um aumento expressivo na oferta de vagas públicas, o programa ainda não logrou atender à demanda reprimida nesse nível de ensino. Além disso, ainda há a necessidade de implantação de novas IFES e de diversificação dos cursos ofertados, sobretudo dos cursos noturnos para que esses possam atender a necessidade premente de profissionalização dos egressos das escolas públicas.

Pode-se dizer que o Reuni atende ao critério da equidade pelo menos do ponto de vista geográfico, isso porque o programa prioriza a implantação de novas IFES em regiões brasileiras com pouca ou nenhuma oferta de educação superior pública e gratuita.

O Sisu

O SISU (Sistema de Seleção Unificada) é o sistema gerenciado pelo MEC que usa as notas do Enem para selecionar estudantes para cursos de graduação em universidades federais e institutos tecnológicos de ensino superior. Em 2014, o número de instituições que integram o sistema dobrou e o de vagas praticamente triplicou.

A vantagem do sistema unificado é que ele promove a distribuição de vagas em instituições em todo o país através de um único exame, no caso o Enem, que pode ser realizado localmente. Isso torna o processo de seleção mais equitativo porque permite a participação de certas parcelas da população que outrora sequer participavam dos vestibulares das inúmeras universidades federais pelo fato de não poderem custear os gastos de transporte e estadia envolvidos.

Entende-se que a utilização do sistema seria uma forma de estimular a mobilidade acadêmica e reduzir a ociosidade das vagas ofertadas. Na prática, entretanto, parecem existir contingências enfrentadas pelos candidatos que impedem a efetivação das matrículas haja vista que no primeiro semestre de 2014, apenas 44% das vagas foram preenchidas na primeira chamada do Sisu (fonte: <http://g1.globo.com/educacao/noticia/2014/>). Ao que parece uma mudança de cidade ou de estado não é uma opção financeiramente viável para muitos candidatos.

Deste modo, vemos que por um lado o Sisu viabiliza o processo seletivo das IFES tornando-o mais equitativo devido à facilidade de acesso ao sistema e da utilização da nota do Enem. Por outro lado, não se pode atribuir apenas ao sistema informatizado o aumento do fluxo de estudantes entre os estados visto que este parece estar mais relacionado ao fator socioeconômico tanto nas condições de concorrência às vagas quanto nas de mobilidade. Um indicativo disso é que os candidatos que mais migram para as demais universidades do país são os do estado de São Paulo. Conforme os dados do MEC, entre 2010 e 2011, o número de estudantes paulistas matriculados em universidades federais de outros estados cresceu 70,9% (fonte: <http://www.estadao.com.br/noticias/geral,o-sisu-e-a-mobilidade-estudantil,820320,0.htm>). Ora, esses estudantes alcançam as melhores notas no Enem provavelmente porque tiveram acesso a uma melhor formação durante a escola básica além de suas famílias terem melhores condições financeiras para custear uma mudança para outro estado ou cidade.

O Novo Enem

Em 2009, o MEC lançou o Novo Enem que resultou das seguintes alterações realizadas na versão inicial do exame:

- a matriz de competências foi modificada a partir da matriz do ENCCEJA e foram introduzidas mais habilidades
- o número de questões aumentou de 63 para 180
- a prova passou a ser aplicada em dois dias
- foram incluídas questões de língua estrangeira

Além das alterações mencionadas, o exame passou a ter múltiplas funções entre as quais seu uso como processo seletivo unificado assumiu a centralidade, conforme se nota no texto da página do INEP na internet:

[...] A partir de 2009 (o Enem) passou a ser utilizado também como mecanismo de seleção para o ingresso no ensino superior. **Foram implementadas mudanças no Exame que contribuem para a democratização das oportunidades de acesso às vagas oferecidas por Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), para a mobilidade acadêmica e para induzir a reestruturação dos currículos do ensino médio. (grifo meu)** (fonte: www.inep.br)

O texto evidencia que existem outras intenções relacionadas ao novo do papel do exame como vestibular unificado: a) democratização do acesso às vagas das IFES; b) estímulo à mobilidade acadêmica; c) a reestruturação do currículo do ensino médio.

As mudanças introduzidas no Novo Enem foram essenciais para que as IFES deixassem de elaborar seus vestibulares próprios e aceitassem disponibilizar suas vagas no Sisu. Nesse sentido, pode-se dizer que houve uma melhora no formato do exame e uma melhor utilização de seus resultados. No entanto, não parece plausível atribuir ao Novo Enem o papel de democratizar o acesso às vagas das IFES' uma vez que a reestruturação do exame e seu uso como processo seletivo unificado, na verdade, fazem parte de um conjunto de medidas adotadas pelo governo na expansão do ensino superior que são o Reuni, o ProUni, o FIES, o Sisu, a Lei de Cotas. Na verdade, a conjunção de todas essas ações foi responsável pelo aumento no número de vagas ofertadas e pela viabilização do acesso às mesmas pelas camadas sociais dantes excluídas.

1. Sobre o construto teórico do Enem: competências e habilidades

O Enem foi estruturado em torno de uma matriz de referência na qual se identifica o construto que norteia o exame: os conceitos de competências e habilidades. O construto refere-se a uma teoria sobre um aspecto do comportamento humano que não pode ser mensurado ou observado diretamente, como por exemplo, a inteligência ou a capacidade de leitura.

Quando o Enem se apresenta como um exame que 'avalia competências' esse conceito assume uma centralidade que nos leva a perguntar: o que são competências? Como defini-las?

Segundo o Documento Básico, as competências correspondem às "possibilidades totais da cognição humana na fase de desenvolvimento própria aos participantes do ENEM" (INEP, 1999, p.9). A definição que engloba os conceitos de competência e habilidades diz:

Competências são as modalidades estruturais da inteligência, ou melhor, ações e operações que utilizamos para estabelecer relações com e entre objetos, situações, fenômenos e pessoas que desejamos conhecer. As habilidades decorrem das competências adquiridas e referem-se ao plano imediato do 'saber fazer'. Por meio das ações e operações, as habilidades aperfeiçoam-se e articulam-se, possibilitando nova reorganização das competências (INEP, 1999, p.7).

Nem a matriz, nem o Documento Básico explicitam, entretanto, a filiação teórica que embasa as noções de competência e de habilidades, construtos centrais do exame cuja compreensão é essencial na análise da validade das questões do mesmo.

Nas referências bibliográficas da Fundamentação Teórico-Metodológica do Enem, no capítulo escrito por Lino de Macedo sobre competências encontramos uma referência à obra 'Construir competências desde a escola', de Philippe Perrenoud, na qual fomos buscar elementos para expandir o conceito. Segundo o autor:

A competência ao mesmo tempo em que mobiliza a lembrança das experiências passadas, livra-se delas para sair da repetição, para inventar soluções parcialmente originais, que respondem na medida do possível, à singularidade da situação presente. A ação competente é uma 'invenção bem temperada', uma variação sobre temas parcialmente conhecidos, uma maneira de reinvestir o já vivenciado, o já visto, o já entendido ou o já dominado, **a fim de enfrentar situações inéditas o bastante para que a mera e simples repetição seja inadequada.** (...) Mais além dessa aquisição indispensável, a competência situa-se **além dos conhecimentos.** Não se forma apenas com a assimilação de conhecimentos suplementares, gerais ou locais, mas sim com a construção de um conjunto de disposições e esquemas que permitem mobilizar os conhecimentos na situação, no momento certo e com discernimento (PERRENOUD, 1999, p.3, **grifo meu**)

A leitura da Fundamentação Teórico-Metodológica do exame revela que os autores da matriz basearam-se na concepção de competência de Perrenoud que a define como a capacidade de encontrar soluções novas no momento em que as situações se apresentam. Na verdade, para que se compreenda o conceito adotado na matriz, é preciso relacioná-lo aos outros eixos cognitivos que norteiam o exame: a) situação-problema; b) interdisciplinaridade; c) contextualização. Essa interligação entre os conceitos fica evidente quando se lê o Documento Básico (INEP, 2002, p. 13-15):

A concepção de conhecimento subjacente a essa Matriz pressupõe colaboração, **complementaridade e integração entre os conteúdos das diversas áreas do conhecimento** presentes nas propostas curriculares das escolas brasileiras de ensino fundamental e médio [...]. O Enem busca verificar como o conhecimento assim construído pode ser efetivado pelo participante por meio da demonstração de sua autonomia de julgamento e de ação, de atitudes, valores e procedimentos diante de **situações-problema que se aproximem, o máximo possível, das condições reais de convívio social e de trabalho individual e coletivo** (p. 13, grifo meu). (...) As situações-problema não contêm “dicas” ou “pegadinhas” e não requerem memorização de fórmulas ou simples acúmulo de informações. Nos casos em que a compreensão da situação-problema exige a especificidade de dados como apoio ao seu enfrentamento, eles são apresentados no enunciado da questão, pois o que se pretende verificar é se o participante é capaz de transformar dados e informações, articulando-os para resolver os problemas propostos.

A interdependência dos conceitos de situação-problema e de competências da matriz do Enem é apontada também no trabalho de Primi e cols. (2001). Os autores relacionam as definições de competência e habilidades da matriz do Enem com dois conceitos ampla e longamente pesquisados na Psicometria e na Psicologia Cognitiva: a inteligência cristalizada e a inteligência fluida. Segundo eles, embora a terminologia utilizada seja distinta e não haja nenhuma referência explícita na matriz, tanto os modelos desenvolvidos nas disciplinas mencionadas quanto os conceitos veiculados na matriz referem-se às mesmas dimensões da inteligência humana.

As estruturas mentais da inteligência às quais recorreremos para armazenar informações e resolver situações novas são descritas por Snow e cols. em duas modalidades:

O sistema cognitivo humano deve de alguma maneira se engajar em adquirir, reter e reutilizar novos conceitos e procedimentos que irão ajudá-lo em novas situações-problema e de aprendizagem (inteligência cristalizada). Mas os sistemas também deve se engajar em adaptar estes conceitos cristalizados previamente e organizar novos conceitos porque as novas tarefas a serem enfrentadas diferem apreciavelmente daquelas vivenciadas no passado (inteligência fluida) (SNOW e cols. 1984, *apud* PRIMI e cols, 2001, p.156)

A inteligência cristalizada prioriza o conhecimento, o estoque de informações, que, em geral, são adquiridas via escolarização para serem utilizadas na resolução de problemas semelhantes aos já vivenciados. A inteligência fluida, por outro lado, prioriza o raciocínio, ou a capacidade de processamento dispensada à resolução de problemas relativamente novos. Nesse sentido, ao recorrer à inteligência fluida, o indivíduo “cria estratégias a partir das informações que estão disponíveis na própria situação-problema e procura reorganizar os esquemas disponíveis em seu estoque de conhecimento” (ACKERMAN, 1996; ACKERMAN & HEGGESTAD, 1997; ACKERMAN, KYLLONEN & ROBERTS, 1999, *APUD* PRIMI e cols., 2001, p. 157).

Conclusões

A centralidade que o Enem passou a ter nas políticas governamentais relacionadas ao nível superior e as mudanças realizadas em sua configuração para torná-lo um exame de seleção unificado nos motivaram na realização desta análise em que nos pautamos em duas questões: a) a validade do exame, relacionada ao construto de competências e habilidades e b) o papel do exame na democratização do acesso e estímulo à mobilidade acadêmica.

O conceito presente na matriz do Enem diferencia-o dos vestibulares tradicionais ao propor avaliar competências que estariam mais ligadas à capacidade de raciocínio (inteligência fluida) do que à capacidade de armazenar uma extensa quantidade de conteúdos escolares. Dessa forma, a ênfase nos processos cognitivos de raciocínio que podem ativar tanto a inteligência cristalizada quanto a inteligência fluida tornaria o Enem idealmente um bom exame. Mas o fato é que ainda existe uma lacuna em termos de estudos de validade que demonstrem se as questões de fato operacionalizam o construto presente na matriz. Este aparente descaso dos elaboradores do exame em relação à validação é uma crítica que se reitera na análise de pesquisadores como Primi e cols, 2001, Vianna, 2003 e Azanha, 2006.

Outro ponto questionável em relação à matriz do Enem é que as modalidades estruturais da inteligência denominadas competências e habilidades são conceitos sobre os quais não há um consenso teórico uma vez que são investigados a partir de três abordagens metodológicas distintas: a psicométrica, a desenvolvimentalista e a abordagem do processamento da informação (PRIMI e cols, 2001, p. 157). Embora os autores da matriz refiram-se de forma genérica aos estudos psicométricos, na verdade, não explicitam um referencial teórico específico da Psicometria ou da Psicologia Cognitiva em relação ao construto que embasa o exame.

Além de uma melhor especificação do construto teórico proposto na matriz, é essencial que o INEP destine investimentos para um estudo abrangente de validação do exame ou que incentive estudos menores que tratem desse aspecto importantíssimo nos exames de alta relevância, como é caso do Enem. A escassez de estudos de validação³ compromete a possibilidade de se fazer generalizações acerca da boa ou má qualidade do exame por falta de evidências que sustentem argumentos a esse respeito.

Quanto à análise do papel do Enem na expansão do ensino superior, entendo que ela só pode ser realizada levando-se em conta o conjunto de políticas governamentais destinadas a ampliar o acesso a esse nível de ensino.

Pacheco (2013) realizou um estudo abrangente sobre a expansão do ensino superior e concluiu que o crescimento da população nesse nível de ensino deve-se à adoção conjunta dos programas governamentais ProUni, FIES, SISU. Além do nítido crescimento da população universitária, o autor também elencou evidências de que o perfil socioeconômico dos estudantes tem se alterado. Ele cita a pesquisa do FONAPRACE (2011) cujos resultados mostram que o percentual de alunos com renda familiar de até três salários mínimos em IFES de distintas regiões do Brasil tem crescido e divide-se da seguinte forma:

Tabela 1. Percentual de alunos de IFES com renda familiar de até 3 SM, Brasil

Norte	63%
Nordeste	50%
Sudeste	31%
Centro-oeste	33%
Sul	32%

Fonte: FONAPRACE, 2011

Embora a referida pesquisa revele maior participação de uma camada da população ora excluída do ensino superior, também evidencia as disparidades regionais existentes. Isso porque, se levarmos em conta apenas a população entre 18 e 24 anos, considerada a faixa etária adequada para cursar a educação superior, veremos que a maioria (40,2%) concentra-se na região sudeste, que apresentou o menor percentual (31%) de estudantes com renda até 3 salários mínimos nas IFES.

³ Uma exceção, neste caso, é o estudo sobre a validade de construto do Enem realizado por Gomes e Borges (2009) que correlacionaram os resultados do exame com o desempenho dos estudantes em testes de inteligência.

Tabela 2. População entre 18 e 24 anos por regiões do Brasil

REGIÃO	POPULAÇÃO	%
Norte	2.179.796	9,1%
Nordeste	7.027.205	29,4%
Sudeste	9.602.464	40,2%
Sul	3.263.432	13,7%
Centro-oeste	1.802.125	7,5%
Total	238.75.022	

Fonte: <http://censo2010.ibge.gov.br/>, acesso em 15/06/2014

Na região Nordeste, entretanto, a segunda quando se considera a coorte adequada, houve uma inclusão significativa de estudantes com faixa de renda de até 3 salários mínimos. Este pode ser considerado um avanço em termos da democratização do acesso à educação superior se considerarmos que justamente essa região apresenta altos índices de vulnerabilidade social e econômica (PACHECO, 2013).

A questão central, entretanto, é se o uso do Enem como processo seletivo teria contribuído de alguma forma para aumentar a participação de camadas sociais historicamente excluídas do ensino superior. Poderia se supor que sim, se levarmos em conta que o Enem enfoca situações-problema contextualizadas, raciocínio lógico, leitura atenta dos enunciados, capacidade de interpretação de textos, elementos que viabilizariam o desempenho de alunos que não tiveram uma educação básica tão abrangente em termos de conteúdos. Essa foi a conclusão de Almeida (2012) que realizou uma pesquisa com bolsistas do ProUni na qual foram identificados alguns aspectos do Enem que aparentemente favoreceram os sujeitos pesquisados. Entendemos, no entanto, que essa é uma hipótese que requer uma investigação mais abrangente para que seja levada em consideração.

Por outro lado, há também o argumento de que o aumento na porcentagem de estudantes desfavorecidos no ensino superior público se deva ao aumento do número de vagas como um todo e, sobretudo, à adoção das ações afirmativas e da Lei de Cotas. Ademais, as alterações na configuração dos processos produtivos do capitalismo que passa a requerer mão de obra qualificada também devem ser consideradas fatores subsidiários da busca de estudantes de baixa renda pela educação superior, tanto no setor público quanto no privado (NEVES, 2012).

A verdade é que transformar o Enem em processo seletivo unificado contribuiu para democratizar a etapa de seleção uma vez que isso, de fato favoreceu a participação de estudantes de baixa renda. O que não significa, entretanto, que esses estudantes estejam concorrendo nas mesmas condições que os demais e que tenham as mesmas chances de aprovação. Nesse sentido, me alinho à posição de Sousa e Alavarse (2009) quando afirmam que o ENEM não democratiza as oportunidades de ingresso visto que o modelo convencional de seleção não foi alterado e nesse tipo de processo seletivo as pessoas com maior poder aquisitivo tendem a sair-se melhor pelo fato de terem acesso às melhores escolas durante a educação básica, além de terem condições de usufruir de bens culturais que os mais carentes em geral não têm acesso. Os autores acrescentam que “se consideradas também as disparidades regionais, o ENEM continuará dando mais chances aos alunos melhor preparados dos estados e regiões mais ricas do país” (SOUSA e ALAVARSE, 2009, p. 1); o que de fato vem ocorrendo uma vez que os índices de mobilidade do Sisu indicam maior êxodo dos estudantes paulistas seguidos pelos mineiros.

Todas as políticas destinadas a democratizar o acesso às vagas no ensino superior têm o seu valor no sentido de conferir maior equidade na etapa de seleção dos candidatos. No entanto, é de igual importância, que sejam tomadas medidas no sentido de melhorar a escola básica e a formação inicial

dos estudantes das escolas públicas para que o processo seja, de fato, mais equitativo. Abrem-se mais vagas, amplia-se o acesso na etapa de seleção, mas mantêm-se as mesmas desigualdades estruturais em termos da formação básica dos alunos, com grandes disparidades regionais e de qualidade entre as redes pública e privada.

Os problemas relativos à educação básica estão diretamente relacionados às políticas educacionais voltadas para o ensino superior e sua expansão. Há uma evidente necessidade de maior equilíbrio quando se compara a qualidade da educação básica e do ensino superior oferecidos na esfera pública. A esse respeito, Taneguti aponta que:

Nas avaliações de âmbito nacional, prevalece o desempenho insuficiente dos alunos do ensino médio, no que se refere ao domínio de conhecimentos básicos para a inserção social e no mundo produtivo. Isto significa que as responsabilidades do Estado com a expansão e a qualidade da educação básica exigem atenção, por ser a base indispensável para políticas dirigidas ao ensino superior (TANEGUTI, 2013, p.28)

Como vimos, as atuais políticas públicas destinadas ao ensino superior ainda estão focadas no âmbito do acesso e da ampliação de vagas. No entanto, conforme já argumentado por Coleman, a garantia de acesso não é suficiente para promoção da equidade em termos educacionais:

Equidade na educação, ou igualdade de ‘oportunidades educacionais’ é um conceito com múltiplos significados. Nos dois primeiros terços deste século, referia-se à igualdade de acesso à educação. No final dos anos 60, tornou-se claro que a desigualdade de acesso importava pouco quando as experiências fora da escola limitavam a capacidade dos estudantes de se beneficiar desse acesso (COLEMAN et al., 1966).

Concluo que as políticas governamentais destinadas à democratização do ensino superior, nas quais se inclui a adoção do Enem como processo seletivo, ainda se mostram insuficientes para promover a ‘igualdade de oportunidades educacionais’ pelo fato de existirem diversos fatores que limitam as chances de aprovação dos alunos oriundos das escolas públicas em qualquer tipo de processo seletivo, entre os quais enumeramos:

- a baixa qualidade da educação e conseqüente despreparo dos estudantes para concorrerem às vagas disponíveis;
- os fatores socioeconômicos que dificultam a mobilidade acadêmica em caso de aprovação;
- o fato do Enem ainda ser um processo seletivo com a função de conter a demanda pelas vagas que não são suficientes para todos, especialmente em cursos de maior prestígio social;
- Outras contingências enfrentadas por um número considerável de estudantes: a) necessidade de trabalhar para compor a renda familiar; b) baixa escolaridade dos pais e pouco estímulo para o prosseguimento dos estudos em nível superior; c) baixa autoestima ligada à percepção da falta de qualidade de sua formação escolar; d) menor acesso a bens culturais como livros, cinema, viagens, cursos de idiomas, por exemplo; e) dificuldade de transporte e locomoção; f) residência em áreas socialmente vulneráveis, etc.

Todos esses fatores conjugados, sobretudo a baixa qualidade da educação básica oferecida pela maioria das escolas da rede pública impedem que o processo seletivo seja de fato isonômico uma vez que os participantes possuem níveis muito discrepantes em sua formação. Conforme a colocação de Sousa e Alavarse (2009), a vantagem será sempre daqueles estudantes cujas famílias possuem maior renda, os quais, em geral, têm acesso a uma melhor formação e, assim, saem-se melhor em qualquer tipo de exame, seja ele voltado para o conteúdo, nos moldes dos vestibulares tradicionais ou focado em competências como é o caso do Enem.

Referências

- ALMEIDA, W. M. **Ampliação do acesso ao Ensino Superior privado lucrativo brasileiro: um estudo sociológico com bolsistas do ProUni na cidade de São Paulo**. Tese apresentada à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo: 2012.
- AZANHA, J.M.P. **O Enem: afinal do que se trata?** In: AZANHA, J.M.P. A formação do professor e outros escritos. São Paulo: Editora Senac. 2006, p. 155-168.
- AZANHA, J.M.P. **A pedagogia das competências e o Enem**. In: AZANHA, J.M.P. A formação do professor e outros escritos. São Paulo: Editora Senac. 2006, p. 169-202.
- BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 438 de 28 de maio de 1998. Institui o Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM. Disponível em: <www.crmariocovas.sp.gov/pdf/diretrizes_p0178-0181_c.pdf.>. Acesso em: 10 maio 2011.
- CATANY, A. M.; HEY, A. P. **A Educação Superior no Brasil e as tendências de ampliação do acesso**. In: Atos de Pesquisa em Educação. PPGE/ME FURB, v. 2, nº 3, p. 414-429, set./dez. 2007.
- COLEMAN, J. S. et al. **Equality of educational opportunity**. Washington: U.S. Government Printing Office, 1966.
- DELORS, J. **Educação: um tesouro a descobrir**. 3.ed. São Paulo. Cortez; MEC, 1999.
- FÓRUM NACIONAL DE PRÓ-REITORES DE ASSUNTOS COMUNITÁRIOS ESTUDANTIS- FONAPRACE. **Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das Universidades Federais Brasileiras**. Brasília: TC Gráfica e Editora, 2011.
- GOMES, C. M. A.; BORGES, O. **O Enem é uma avaliação educacional construtivista? Um estudo de validade de construto**. In: Estudos em Avaliação Educacional, São Paulo, v. 20, n. 42, p. 73-88, jan/abr. 2009.
- GORZ, A. **O imaterial: conhecimento, valor e capital**. [Trad. Celso Azzan Jr.]. São Paulo: Annablume, 2005.
- HERINGER, R. **Expansão do ensino superior no Brasil: acesso, diferenciação interna e políticas de inclusão**. Trabalho apresentado ao GT 08: Educação Superior na Sociedade Contemporânea, no XV Congresso Brasileiro de Sociologia. Curitiba, 2011.
- INEP/MEC. **Exame Nacional do Ensino Médio: Documento básico**. Brasília: INEP, 1999.
- INEP/MEC. **Exame Nacional do Ensino Médio: Documento básico**. Brasília: INEP, 2002.
- INEP/MEC. **Exame Nacional do Ensino Médio (Enem): fundamentação teórico-metodológica**. Brasília: O Instituto, 2005.
- MACEDO, L. **Competências e habilidades: elementos para uma reflexão pedagógica**. In: INEP/MEC. Exame Nacional do Ensino Médio (Enem): fundamentação teórico-metodológica. Brasília: O Instituto, 2005.
- NEVES, C. E. B. **Ensino Superior no Brasil: expansão, diversificação e inclusão**. Trabalho apresentado no Congresso da LASA (Associação de Estudos Latino Americanos), São Francisco, USA, 2012.
- PACHECO, J. A. **As Metamorfoses do Enem: de avaliação coadjuvante para protagonista chave das políticas públicas de acesso à Educação Superior**. Tese apresentada à Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo: 2013.
- PERRENOUD, P. **Construir as competências desde a escola**. [Trad. Bruno Charles Magne]. Porto Alegre: Artes Médicas Sul, 1999.
- PRIMI, R. ; SANTOS, A. A.; VENDRAMINI, C. M. ;TAXA, F. MULLER, F. A.; LUKJANENKO, M. F; SAMPAIO, I. S. **Competências e Habilidades Cognitivas: Diferentes Definições dos Mesmos Construtos**. In: Psicologia: Teoria e Pesquisa. Itatiba.v.17 n. 2, p. 151-159, mai. 2001.
- RAWLS, J. **Uma Teoria da Justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.
- SOUSA, S. M. Z. L.; ALAVARSE, O. M. **O “Novo Enem” democratiza o acesso ao ensino superior e induz**

melhorias no ensino médio?: não: quem se beneficia dessas alterações? Folha de S. Paulo, São Paulo, p. A3, 23 maio 2009.

TANEGUTI, L. Y. **Relatório técnico contendo estudo sobre a atual relação oferta/demanda de cursos de graduação no Brasil**, Brasília, 2013.

VIANNA, H. M. **Avaliações Nacionais em Larga Escala: análises e propostas**. In: Estudos em Avaliação Educacional, São Paulo, n. 27, jan-jun/2003.

VIEIRA, A. L. da C.; VIEIRA, J. J. **Dilemas da inclusão e entraves à permanência: por uma reflexão multidimensional das políticas de ação afirmativa no Brasil**. In: O Social em Questão, n. 23, 2010, pags. 72-92.

Recebido em Abril de 2015 | Aprovado em Setembro de 2015

Que a escola vá bem: contribuições de João Batista de La Salle (1651-1719) para o debate contemporâneo sobre a qualidade da educação

The school ought to perform well: contributions by John Baptist de La Salle (1651-1719) to the contemporary debate of the quality of education

Que la escuela va bien: contribuciones de Juan Bautista de La Salle (1651-1719) en el debate contemporáneo sobre la calidad de la educación

Ângelo Ezequiel Leubet¹
Jorge Alexandre Bieluczyk²
Evaldo Luis Pauly³

Resumo

Este artigo discute a qualidade do ensino no Brasil a partir de uma revisão de literatura cotejando-a com alguns textos pedagógicos de João Batista de La Salle, o parecer CNE/CEB 08/2010 e a análise crítica de alguns de seus comentadores. Esta discussão tem por finalidade analisar a qualidade do ensino numa perspectiva lassalista com intuito de identificar conceitos pedagógicos e desafios da gestão educativa que proporcione melhores processos de ensino-aprendizagem. A partir das análises realizadas apontamos João Batista de La Salle como pai da pedagogia moderna e mentor de conceitos pedagógicos e administrativos, que possuem validade para a pedagogia contemporânea e possibilitam orientar os processos de formação com qualidade humana e cidadã. Para este fim, o artigo está orientado em três direções: a primeira é a revisão de literatura; a segunda levanta elementos para uma discussão sobre a qualidade do ensino a partir da pedagogia de La Salle e a terceira, apresenta, a título de conclusão, elementos para avançar no debate sobre a qualidade da educação.

Palavras Chave: João Batista de La Salle; Qualidade de Ensino; Gestão.

Abstract

This article argues the quality of teaching in Brazil, departing from a literature checking, confronting it face to face both with the pedagogical writings by John Baptist De La Salle, and the concept CNE/CEB 08/2010, and the critics by some of their commentators. This discussion aims to analyze the quality of the teaching within a Lassalian outlook trying to identify pedagogical concepts as well as the challenges of the education management that brings forth better proceedings of teaching-learning. Starting with the results of the analyzes we point out La Salle as the father of modern pedagogy and guide of pedagogical and managing concepts, that have validness for the contemporary pedagogy and give chance to give direction to the proceedings of formation with human quality and citizenship. Aiming at this, this article has been turned to four directions: The first is the revision of the literature at hand; the second, to raise up elements for a discussion on the quality of the teaching started with applying the pedagogy by La Salle; and the third, sort as conclusion, presents elements to advance in debating the quality of the Lassalian education.

Keywords: John Baptist de La Salle; Teaching Quality; Administration.

Resumen:

En este artículo se analiza la calidad de la educación en Brasil desde un cotejo de revisión de la literatura con algunos escritos pedagógicos de Juan Bautista de La Salle, el dictamen de la CNE/CEB 08/2010 y análisis crítico de algunos de sus comentaristas. Esta discusión tiene como objetivo analizar la calidad de la educación con el fin de identificar en una perspectiva lassalista con conceptos y desafíos de la gestión de la educación pedagógica para ofrecer mejores procesos de enseñanza y aprendizaje. A partir de los análisis señalamos Juan Bautista de La Salle como el padre de la pedagogía moderna y mentor de conceptos pedagógicos y administrativos, que son válidos para la pedagogía contemporánea y permiten guiar los procesos de formación con calidad humana y ciudadana. Con este fin, el artículo se orienta en cuatro direcciones: la primera es la revisión de la literatura; la segunda plantea elementos para una discusión sobre la calidad de la enseñanza de la pedagogía de la Salle y la tercera presenta la conclusión, los elementos para avanzar en el debate sobre la calidad de la educación.

Palabras clave: Juan Bautista de La Salle; Calidad de la educación; Administración

¹Mestrando no PPG em Educação do Centro Universitário La Salle de Canoas/RS. E-mail: angeloleubet@outlook.com;

² Mestrando no PPG em Educação do Centro Universitário La Salle de Canoas/RS. E-mail: Jorge.bieluczyk@lasalle.org.br;

³Doutor em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2000). Coordenador do Programa de Pós graduação em Educação - Mestrado e Doutorado - do Centro Universitário La Salle - UNILASALLE de Canoas/RS. Coordenador pela Região Sul do Fórum de Coordenadores de Programas de Pós-Graduação em Educação da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação - ANPEd (2014-2015). E-mail: evaldo@unilasalle.edu.br;

Introdução

Todos defendem a qualidade na educação. Políticos a prometem, empresários a reivindicam, pais e mães sonham com ela, pesquisadores tentam defini-la e docentes a desejam e tentam realizá-la. Parece uma convicção praticamente unânime em nosso país. Mas, afinal qual seria o padrão de qualidade da educação, como deve ser e quanto custa uma boa escola para todas as crianças e adolescentes brasileiros? Esta resposta está formulada pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) no Parecer nº 8/2010, ainda não homologado pelo MEC. O relator, Prof. Dr. Mozart Neves Ramos, da Universidade Federal de Pernambuco, produziu um extenso Parecer sobre o que é educação de qualidade e como o sistema educacional brasileiro pode atingi-la:

Os desafios para a construção de uma educação de qualidade para todos os brasileiros passam, sobretudo, pela valorização da carreira do magistério (valorização salarial, plano de carreira, formação inicial e continuada, e condições de trabalho), financiamento e gestão da educação, e estabelecimento de padrões mínimos de qualidade para nossas escolas públicas de Educação Básica (CNE/CEB, 2010, p. 8).

A tabela abaixo segue os cálculos do CNE para financiar o custo da educação de qualidade, viabilizando o Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi) previsto pelos artigos 4º, inciso IX⁴, 74 e 75 da LDB. O resultado do cálculo tem “como referência o custo total estimado por aluno, expresso em percentual do PIB per capita” (CNE/CEB, 2010, p. 43). O IBGE informa que o PIB per capita de 2014 foi de R\$ 27.229,00. Com esses dados é possível construir a tabela abaixo:

Tabela 1: Valor do custo aluno qualidade – CAQ - 2014

Nível/Etapa da educação básica (obrigatória em 2016)	% PIB per capita	Valor anual ⁵	Valor mensal
Creche	39,0%	10.619,00	816,90
Pré-Escola	15,1%	4.111,58	316,27
Ensino Fundamental (anos iniciais)	14,4%	3.920,97	301,61
Ensino Fundamental (anos finais)	14,1%	3.839,28	295,33
Ensino Médio	14,5%	3.948,20	303,71
Ensino Fundamental – escola de Educação do Campo (anos iniciais)	23,8%	6.480,50	498,50
Ensino Fundamental – escola de Educação do Campo (anos finais)	18,2%;	4.955,68	381,20

Conforme o art. 22 da Lei Nº 11.494/2007 que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, os recursos disponíveis para o pagamento do Magistério, no âmbito do FUNDEB, equivalem a, no mínimo, “60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos”. A possibilidade de aumento real nos salários dos professores da rede pública, portanto, vincula-se diretamente à definição política de quanto a sociedade investirá na escola para gerar a qualidade da educação que as crianças, adolescentes e suas famílias merecem receber do Estado.

A pesquisa em educação precisa superar a crença do senso comum de que a educação básica da escola estatal é ruim porque é barata e da escola privada é boa porque é cara. Boa educação é sempre cara. As crianças merecem ter a melhor educação possível porque elas têm prioridade absoluta na sociedade! A boa educação é cara e o estado brasileiro pode pagá-la pelos Impostos que arrecada. Em 2008, os impostos representavam 35,2% do PIB nacional (IPEA, 2010, p. 9). O senso comum criado pela mídia nos convenceu de

40 art. 4º da Lei nº 9.394/96 (LDB) define que o “dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de”, entre outras, oferta de educação obrigatória com “padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem”. O Conselho Nacional de Educação definiu esse valor, mas recebeu apoio da sociedade civil e magistério para que Ministério da Educação pudesse homologar o Parecer nº 8/2010, em harmonia e colaboração com os dois outros poderes da República.

5 1 R\$ 27.229,00 foi o valor do PIB per capita em 2014 conforme o IBGE (<http://brasilemsintese.ibge.gov.br/pt/contas-nacionais/pib-per-capita>) em 02 jun. 2015

que se paga muito imposto. Não é bem assim: as famílias pobres pagam mais impostos que as famílias ricas, dado o caráter regressivo da tributação nacional. Apontamos dois exemplos. Primeiro: o inciso VII do art. 153 da Constituição Federal de 1988 prevê a criação de imposto sobre as “grandes fortunas”, mas Congresso nunca aprovou a “lei complementar” exigida pela Constituição. Um princípio tributário republicano afirma ser justo cobrar mais de quem tem mais e menos de quem tem menos. Uma análise da estrutura tributária realizada pelo IPEA revela a injustiça e a regressividade dos impostos no Brasil:

O total de tributos diretos pago pelas famílias que estavam no estrato de renda mais alto mostrou-se seis vezes maior do que o total pago pelas famílias do primeiro estrato. Porém, este fato apresentou-se insuficiente para compensar a alta desigualdade de renda, pois o recebimento médio mensal familiar per capita do maior estrato de rendimentos revelou-se 37 vezes superior em relação ao menor estrato. Por outro lado, os tributos indiretos mostraram-se regressivos em relação à renda líquida (isto é, a renda bruta familiar descontada a carga de tributos diretos). Para as famílias que ganhavam até dois salários mínimos, o total da carga indireta estava em torno de 27% da renda líquida. Nas famílias cujos recebimentos médios superavam 30 salários mínimos, os tributos indiretos representaram pouco mais de 7% de suas rendas líquidas (IPEA, 2010, p. 14-15).

A educação pode ter o financiamento que desejar, bastando inverter a regressividade injusta dos impostos em progressividade justa: que as famílias mais ricas passem a pagar 27% da sua renda em impostos, e as famílias mais pobres, 7%. A pesquisa em educação precisa libertar-se de seus próprios medos. Um deles é o senso comum do professorado e pesquisadores que sustentam a tese estalinista de que o dinheiro público é para escola pública. Não existe escola privada e muito menos dinheiro que não seja público! A riqueza é socialmente produzida, tese que Marx herdou de Santo Agostinho. Todas as escolas de qualquer nível ou modalidade da educação nacional pertencem a um dos quatro sistemas de ensino: municipal, distrital, estadual ou federal. Estes sistemas são públicos porque estão sob a gestão de um órgão de Estado: o respectivo Conselho de Educação. Estes Conselhos estão sob a gestão permanente da cidadania e temporária do governo eleito.

Para discutir a qualidade da educação com alguma racionalidade, é preciso libertar-nos da ilusão de que a educação brasileira é ruim porque somos um país pobre. O Brasil não é um país pobre, é um país injusto. A experiência internacional dos últimos séculos mostra que o caminho mais saudável e menos violento para uma nação superar a pobreza é a boa educação das crianças ou, em palavras de La Salle, que a “escola vá bem”.

Este artigo tem por finalidade analisar a qualidade do ensino numa perspectiva lassalista com intuito de identificar boas práticas educativas que possam colaborar para a melhoria dos processos de ensino-aprendizagem. Para este fim, o artigo está orientado em três direções: a primeira é a revisão de literatura; a segunda levanta elementos para uma discussão sobre a qualidade do ensino a partir da pedagogia de La Salle e a terceira, apresenta, a título de conclusão, elementos para avançar no debate sobre a qualidade da educação a partir de La Salle, do Parecer nº8/2010 CNE/CEB. Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Básica e das pesquisas atuais sobre a qualidade do ensino.

A qualidade do ensino nas pesquisas atuais sobre educação

O termo qualidade de ensino comporta uma diversidade de significados, pois sua compreensão está vinculada ao tipo de educação que se deseja para formar um ideal de pessoa e de sociedade, a qual varia de acordo com os diferentes períodos, países, grupos e regiões. Sendo assim, analisamos como algumas pesquisas no Brasil abordam e discutem a temática da qualidade do ensino e quais práticas educativas se revelam mais promissoras para o alcance da desejada qualidade. Para tanto, consultamos o banco de teses da CAPES, com o fim de encontrar dissertações e teses, e a biblioteca virtual da Scielo, para buscar artigos científicos.

A pesquisa realizada na CAPES utilizando o termo “Qualidade do ensino de Educação Básica na gestão escolar” localizou 23 dissertações de mestrado acadêmico, 03 dissertações de mestrado profissional e 05 teses de doutorado, somando um total de 31 títulos encontrados. Destes, foram selecionadas 05 dissertações de mestrado acadêmico, as quais mais se aproximavam do tema da pesquisa. A pesquisa na Scielo, utilizando como descritor “Qualidade do

ensino da Educação Básica e gestão”, selecionados os filtros, Ano de Publicação: 2010 a 2014 e Idioma: Português localizou 03 artigos, dos quais apenas um foi selecionado para análise. Já com o descritor “Qualidade de ensino da Educação Básica”, selecionados os filtros anteriores e Áreas Temáticas: Educação e pesquisa educacional foram encontrados 17 artigos, dos quais 03 foram selecionados para análise. Um artigo apareceu na pesquisa com os dois descritores. Abaixo, seguem os resultados das pesquisas sobre qualidade do ensino de Paz (2011), Klauck (2012), Amorim (2011), Silva (2012), Salvetti (2011), Nardi, Schneider e Rios (2014), Soares e Xavier (2013) e Marchelli (2010).

A pesquisa realizada por Paz (2011), com o objetivo de analisar as principais causas que desencadearam, segundo o Ministério da Educação, a melhoria da qualidade da educação em um município paulista, o qual obteve, em nível nacional, a maior evolução do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), entre 2005 e 2007, revelou que “[...] a verificação do rendimento escolar por meio do IDEB não pode fundamentar-se, meramente, em indicadores quantitativos, sem investigações profundas do ambiente escolar, clima organizacional, práticas pedagógicas e processos democráticos de gestão [...]” (PAZ, 2011, p. 118). Ou seja, a concepção de qualidade revelada a partir da gestão educacional e das práticas educativas deste município aponta para a necessidade de levar em consideração aspectos extra e intraescolares.

O autor ressalta que conceituar qualidade é uma tarefa complexa e que não existem consensos sobre o melhor caminho a seguir. Destaca a necessidade de se transpor a supremacia ideológica da quantidade a partir da abertura para as diferentes dimensões que possam influenciar para uma educação de qualidade. A pesquisa identificou um conjunto de elementos que interferiram na qualidade da educação de acordo com os atores educativos. Tais elementos podem ou não interferir em outras realidades:

[...] investimentos financeiros em educação, construção de unidades escolares pequenas, relação satisfatória entre o número de crianças por professor, fortalecimento da carreira do magistério e incentivos salariais por aumento da titulação acadêmica, estabilidade do corpo docente e dedicação exclusiva a uma única unidade escolar, os atores educativos acreditaram proporcionar à comunidade um ensino de qualidade, mas que, em suma, não tem nada de diferente, a não ser o comprometimento com o processo educativo (PAZ, 2011, p. 178).

Klauck (2012) realizou estudo empírico para compreender em que consiste a qualidade para uma escola pública que teve desempenho positivo atestado pelas avaliações nacionais e pelo IDEB, sendo destaque nos rankings nacional e estadual. A análise das ações educativas e da avaliação dos atores escolares e pais de alunos resultou no entendimento de que a qualidade do ensino na escola está relacionada com a estabilidade dos professores, a organização da escola, o trabalho de equipe, a articulação com pais e a motivação dos alunos para o estudo.

Conforme a autora, as iniciativas para o desenvolvimento de estudos que investigam as boas práticas das escolas estão num crescente, o que favorece a determinação de fatores que caracterizam experiências de sucesso. Quanto à qualidade do ensino, reforça que “[...] é impossível ser delimitada de maneira exclusivamente quantitativa e em termos de recursos mínimos. Há dimensões não mensuráveis do contexto escolar que precisam ser consideradas, quando se trata da qualidade do ensino” (KLAUCK, 2012, p. 33).

Por sua vez, Amorim (2011) analisou a literatura atual e as políticas educacionais que trazem como assunto principal a qualidade da educação brasileira e realizou entrevistas com técnicos e secretários de educação dos municípios de Dourados e Ponta Porã localizados nos Estado do Mato Grosso do Sul, com a intenção de compreender a concepção de qualidade que vem se efetivando no contexto brasileiro com a instituição do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

Ressalta que o assunto da qualidade do ensino atualmente tem se revelado complexa e que existe certa banalização do tema em meio a incessantes discursos, baseados nos mais diversos vieses teóricos e políticos, os quais pouco têm contribuído para a efetiva melhoria da educação no país. Afirma que:

As planificações inseridas pelo governo federal são de caráter estratégico e de ordem desenvolvimentista com os preceitos gerenciais bem acentuados. Essa característica tem levado as políticas públicas da educação a se focarem estritamente nos resultados, ou seja, minimiza-se o processo de ensino e aprendizagem que é constituído de inícios, meios e fins. Uma prova disso é o IDEB que se configura como um quantitativo e vem sendo considerado sinônimo de qualidade (AMORIM, 2011, p. 141).

Silva (2012), a partir de uma análise quantitativa, por meio de dados obtidos no sítio do INEP, e de outra qualitativa, com entrevistas a atores educativos, procurou elucidar as ações adotadas pelas escolas de séries iniciais do Ensino Fundamental da rede pública de Juiz de Fora, Minas Gerais, que resultaram numa significativa evolução do IDEB entre 2007 e 2009. Procurou, também, verificar a representação que o professor tem sobre essa avaliação, suas funções e como reagem a elas.

Conforme a autora, as ações que resultaram na evolução do IDEB nessa realidade “[...] são pautadas numa proposta pedagógica centrada nos alunos, em suas dificuldades e capacidades de aprendizagem” (SILVA, 2012, p. 75). Ainda observa que, de acordo com os professores, a melhora do resultado do IDEB é consequência do trabalho comprometido dos atores escolares, que não está somente direcionado para o aumento do IDEB.

Ao se referir ao tema da qualidade da educação, afirma que melhorá-la é um dos maiores objetivos tanto dos sistemas de ensino, como dos pesquisadores em educação. Também destaca a necessidade de levar em consideração os fatores internos e externos que interferem no processo de avaliação, desempenho e qualidade do ensino.

Salvetti (2011) analisa a qualidade da educação escolar, na dimensão da gestão democrática, por meio de um estudo de caso na EMEB Alfredo Naime, localizada no município de Bebedouros-SP, a qual passou pelo programa Indicadores de Qualidade de Ensino (INDIQUE).

Na discussão sobre a qualidade de ensino, esse autor observa que esta não pode ser tratada apenas por termos quantitativos, pois deixaria de considerar importantes fatores subjetivos e objetivos da educação, como, também, de verificar e desenvolver os processos educativos. Afirma ser necessário atentar para um conjunto de qualidades como:

[...] a disposição de recursos não mínimos, mas suficientes para oferecer os insumos indispensáveis às múltiplas necessidades escolares, boas condições de trabalho, de materiais, de infraestrutura, de gestão, entre outros, capazes de proporcionar e induzir as escolas à concretização de seus objetivos pedagógicos, à realização de uma função social inclusiva e transformadora, à construção de sujeitos engajados técnica, pedagógica e politicamente (SALVETTI, 2011, p. 22).

Nardi, Schneider e Rios (2014), a partir de pesquisa feita sobre a qualidade do ensino, concluem que as escolas pesquisadas reconhecem seus problemas de maior expressão e propõem ações estratégicas, que nem sempre estão em sintonia com as carências da escola. Os autores não encontraram correspondência uniforme entre ações nessa linha e alcance de melhores índices e indicadores oficiais. As pesquisas também revelaram a “[...] adoção de material pedagógico apostilado, como destaque ao alcance de melhores índices e indicadores educacionais” (NARDI; SCHNEIDER; RIOS, 2014, p. 388), o que pode estar relacionado ao fato de os sistemas dessa natureza vincularem aos seus produtos “[...] ações, como formação continuada de professores e aportes no campo da gestão escolar, especialmente no campo pedagógico” (NARDI; SCHNEIDER; RIOS, 2014, p. 388).

Marchelli (2010, p. 561), ao refletir sobre a avaliação da qualidade do ensino, realizada através de provas aplicadas para medir o desempenho dos estudantes, destaca que “[...] a qualidade deve ser considerada em termos representados pelos ganhos sociais da universalização do ensino e não unicamente pelas notas obtidas nas provas”. Segundo o autor, “[...] no âmbito da legislação política e da literatura de apoio técnico, criadas respectivamente para regular e subsidiar os processos de avaliação, surge a questão dos indicadores de qualidade como um ponto fundamental (MARCHELLI, 2010, p. 581)”, porém, é necessário “[...] interpretar os resultados de forma que eles agreguem também os ganhos sociais decorrentes da aplicação de políticas públicas inclusivas, como é o caso da não-repetência, que conseguiu corrigir as graves distorções do fluxo escolar” (MARCHELLI, 2010, p. 581).

Soares e Xavier (2013) destacam o uso cada vez mais frequente do desempenho dos alunos nas avaliações externas da aprendizagem, como meio de orientar as políticas educacionais. Ressaltam que “[...] o IDEB tornou-se a forma privilegiada e frequentemente única de se avaliar a qualidade da educação básica brasileira e, por isso, tem tido grande influência no debate educacional no país” (SOARES; XAVIER, 2013, p. 904). A introdução

do IDEB traz em pauta, “[...] a ideia de que, hoje os sistemas educacionais brasileiros devem ser avaliados não apenas pelos seus processos de ensino e gestão, mas principalmente pelo aprendizado e trajetória escolar dos alunos” (SOARES; XAVIER, 2013, p. 904). Os autores entendem o IDEB, como “[...] um primeiro passo para o processo de reflexão interna nas escolas, na busca de melhores e mais efetivas práticas pedagógicas que vão permitir aos seus alunos aprender o que precisam para uma vida digna e feliz” (SOARES; XAVIER, 2013, p. 921).

Em síntese, este estado da arte será retomado no quadro 2, para fins comparativos com a proposta lassalista.

A qualidade do ensino segundo La Salle

O Guia das Escolas Cristãs, principal obra pedagógica do século XVII na França, conforme Tardif e Gauthier, também calcula quanto custa uma educação de qualidade. Esta obra coletiva, liderada por São João Batista de La Salle, canonizado pela Igreja Católica Apostólica Romana e declarado por ela como patrono dos professores, transformou a educação francesa no século XVII. Sacerdote e doutor em Teologia, La Salle, junto com os professores que compunham o Instituto dos Irmãos das Escolas Cristãs, encontrou na educação a melhor forma de viver sua vocação cristã, tornando-se uma referência tanto para a educação católica quanto para a pedagogia laica moderna no que se refere à educação de crianças e adolescentes, sobretudo pobres, devido ao desenvolvimento e aperfeiçoamento de métodos de ensino-aprendizagem que contribuíram significativamente para a revolução da educação inicial. Apesar disso, La Salle permanece relativamente desconhecido na historiografia da educação no Brasil. Conforme Tagliavini e Piantkoski (p. 24, 2013): “Há uma lacuna muito grande sobre a obra educacional de La Salle na bibliografia e mesmo nas dissertações e teses nos Programas de Educação no Brasil”.

Gauthier e Tardif reconhecem a importância de La Salle e dos Irmãos professores na criação da pedagogia moderna, fundamentada no método e organização do ambiente escolar planejado pedagogicamente por mestres e gestores. Estes autores canadenses reconhecem que o Instituto dos Irmãos das Escolas Cristãs resolveu o problema da qualidade da educação no século XVII, que era “como ensinar a **grupos de crianças** (do povo) durante um período contínuo em um **local** dado e fazendo de modo que elas aprendam **mais, mais depressa e melhor?**” (2010, p. 13, grifos do autor). Nesse sentido, os discípulos de La Salle são importante referência para a discussão sobre a qualidade do ensino, pois estão entre os pioneiros da pedagogia moderna que revolucionaram a qualidade da educação francesa no século XVII: criaram regras para medir a qualidade educacional, para controlar os processos de ensino e aprendizagem e para garantir o exercício profissional da docência. Sistematizaram a reflexão sobre a prática docente que caracteriza a pedagogia moderna e tornaram possível a universalização de uma educação eficaz e eficiente para as crianças e adolescentes franceses e de outros países europeus do século XVIII.

Os Irmãos e demais professores vinculados à Rede La Salle, herdeiros da pedagogia lassalista, procuram estar atentos às mudanças no cenário da educação atual e continuam buscando as melhores respostas para os problemas da educação contemporânea. Os diretores/gestores lassalistas de hoje propõem-se a encontrar os melhores meios pedagógicos para alcançar a qualidade do ensino. Inspiram-se, para isso, no exemplo do fundador das Escolas Cristãs, que insistia no cuidado para que a escola funcionasse sempre bem e que constantemente se avaliasse a eficácia das suas práticas pedagógicas (LA SALLE, 2012, v. 1).

La Salle viveu e desenvolveu sua obra educacional no contexto francês do século XVII e, mais especificamente, dentro de um universo clerical. Sob a influência cultural da cristandade, encontrou nas escolas um meio de colaborar para a salvação das crianças e jovens do seu tempo e, ainda, remediar o cenário de pobreza, de mendicância e de precariedade econômica. A marca de suas escolas era o ensino eficaz e eficiente, isto é, o que hoje conceituamos como educação de qualidade.

La Salle superou a cristandade porque entendia a educação como universal, ouseja, tinha a convicção de

que a Escola Cristã era um direito de todos e buscou criar meios para que todos tivessem acesso a ela: assumiu a gratuidade como princípio fundamental; tentou persuadir as famílias a colocar seus filhos nas escolas, mostrando as vantagens dessa decisão; tornou a escola atrativa e qualificou e valorizou a profissão docente; projetou uma escola que atendesse às necessidades dos pobres; e adotou o modo simultâneo de ensino, que permitiu o atendimento de um número maior de crianças e jovens em idade escolar (HENGEMÜLE, 2007). Criou a primeira escola normal para formação de professores na Europa (SAVIANI, 2009).

A educação oferecida nas Escolas Cristãs era concebida para atender às necessidades dos mais pobres, que precisavam de um método diferenciado, voltado para uma prática, a qual deveria favorecer a formação para a empregabilidade e a inclusão no ambiente social. La Salle pensou numa educação para os filhos do povo, acreditando que, ao ensinar-lhes a leitura, a escrita, o cálculo, a catequese e as boas maneiras, as crianças seriam “capazes de tudo” (LA SALLE, 2012, v. 3, p.197). Profissionalizou professores populares para a oferta do ensino gratuito; forneceu os materiais necessários para que as crianças pudessem frequentar as aulas com proveito e criou programas escolares à sua medida. Enfim, “[...] a escola lassalista realizou trabalho transformador de pessoas e, em consequência, de melhoramento da sociedade” (HENGEMÜLE, 2007, p. 61); deu aos filhos do povo a nova esperança de que, a partir da boa escolarização, teriam condições de aprender um ofício e elevar seu nível social.

A educação era centrada no aluno. Em outras palavras, La Salle pensava a escola a partir das necessidades dos alunos. Para isso, tanto a direção quanto os professores colocavam-se a serviço da aprendizagem deles: “Numa palavra, não perdestes o tempo que, em vossa profissão, já não é vosso, mas de vossos alunos? Todo ele deve ser utilizado em proveito das crianças, assim como o servo deve usá-lo todo a serviço de seu senhor” (LA SALLE, 2012, v. 2-B, p. 217). La Salle orientava seus professores a conhecer bem o aluno para poder atendê-lo de modo mais adequado e, por isso, fez duplo esforço:

Primeiro, de conhecer o aluno, utilizando, para isso, vários meios, entre os quais, sobretudo, os ‘catálogos’, ou registros. Segundo, de oferecer ao educando atenção diferenciada e mesmo personalizada, com a criação de obras distintas para clientelas diferentes, a atenção adequada às características do educando, o aproveitamento de elementos do modo individual de ensino, junto ao modo simultâneo, o contato e diálogo pessoal, a possibilidade de avanços de acordo com o ritmo de cada um (FOSSATTI; HENGEMÜLE; CASAGRANDE, 2011, p. 107).

Os alunos deveriam receber “[...] a educação que lhes convém” (LA SALLE, 2012, v. 2-A, p. 18). Em razão disso, La Salle criou diferentes tipos de escolas que atendiam públicos específicos: as Escolas Cristãs primárias, que proporcionavam boa base para a vida cristã, cidadã e profissional; a Escola Dominical, para jovens que trabalhavam durante a semana; o Noviciado, para candidatos a professores Irmãos; os Seminários de Mestres do Interior, para formar professores leigos para as escolas rurais e o Pensionato de Saint-Yon, destinado a filhos de burgueses, comerciantes e “industriais”. Todas elas adotavam processos escolares bem conduzidos:

[...] o preparo humano da pessoa humana em geral e o do cristão, do cidadão e do profissional em particular, não é realizado só pelos conteúdos ensinados, as experiências vividas, os exercícios executados, as disposições e habilidades desenvolvidas; é feito também pelo modo como se conduz o processo de ensinar e aprender (HENGEMÜLE, 2007, p. 201).

Para ter êxito no seu empreendimento, La Salle atraiu alunos para suas escolas, conservou-os nas salas de aula o tempo suficiente para aprenderem bem as lições e os fez progredir. Conseguiu bons resultados, pois

[...] imprimió un sentido muy realista y práctico a los programas escolares: prioridad a los aprendizajes básicos para la vida, graduación y comprobación sistemática de los datos adquiridos, optimización del tiempo, aprendizaje simultánea, alfabetización en el idioma materno (MORALES, 1990, p. 275).

La Salle tinha um talento natural para “[...] colocar em andamento a instituição escolar de modo criativo ou transformador, organizado e eficiente” (HENGEMÜLE, 2007, p. 217). Implantou nas suas escolas os melhores métodos e técnicas existentes na época e, junto com os professores, refletiu sobre a prática educativa, buscando soluções adequadas para os problemas que se apresentavam: confeccionou textos escolares, cartazes para o aprendizado das letras e sílabas e das operações de aritmética, móveis que favoreciam o trabalho escolar, etc., ideias inteligentes que qualificaram o ensino e tornaram suas escolas eficazes e eficientes.

Outro fator determinante para o sucesso das Escolas Cristãs era a vida comunitária dos educadores. Os Irmãos formavam uma comunidade religiosa em torno da escola, vivendo em comunhão em uma residência comum: “Os Irmãos tinham um só coração e um só espírito. Viviam em profunda paz, ajudando-se mutuamente com grande caridade terna e compassiva. Tudo lhes era comum, nenhum interesse pessoal dividia sua atenção [...]” (MAILLEFER, 1991, p. 70)⁶. O trabalho em equipe favorecia o bom andamento das escolas e a melhoria do ensino, pois partilhavam as experiências, selecionavam as melhores práticas e os professores mais experientes acompanhavam os docentes em formação, transmitindo-lhes suas experiências pedagógicas. Desta forma, consolidavam seus métodos de ensino que imprimiam um estilo singular para sua rede de escolas.

Que a escola vá bem: elementos para uma discussão sobre a qualidade do ensino a partir da pedagogia de La Salle

O resultado da análise da qualidade do ensino a partir das pesquisas atuais sobre educação e de alguns escritos de La Salle e de comentadores da sua obra revelam que os fatores relevantes para alcançar a qualidade do ensino são muito parecidos. Dadas as diferenças de cada época, pode-se dizer que os conceitos de qualidade de ensino de La Salle, com o devido tratamento científico e hermenêutico, podem continuar inspirando o fazer pedagógico das escolas lassalistas e demais escolas. Abaixo segue um quadro⁷ comparativo do parecer CNE/CEB nº 8/2010, das pesquisas atuais sobre educação e de La Salle em torno da questão qualidade do ensino:

Tabela 2: A qualidade da educação

Segundo o Parecer do CNE/CEB Nº 8/2010	Nas pesquisas atuais sobre educação	Segundo La Salle
Art. 7º e 8º ver anexo 1 com o cálculo do custo aluno qualidade inicial. “Em resumo, os fatores que mais impactam no cálculo do CAQi são: 1) tamanho da escola/Creche; 2) jornada dos alunos (tempo parcial versus tempo integral); 3) relação alunos/turma ou alunos/professor; 4) valorização dos profissionais do magistério, incluindo salário, plano de carreira e formação inicial e continuada” (p.19).	Investimentos em educação (PAZ, 2011; SALVETTI, 2011).	Gratuidade das Escolas: seu financiamento não depende do pagamento dos alunos. “Não sei, meu Senhor, se esteve atento a que a casa alugada disponha de duas salas contíguas para as aulas, por ser isto obrigatório para nossos Irmãos. Se não teve presente esse cuidado, pediria que o leve em conta, alugando algumas classes contíguas antes que nossos Irmãos iniciem as atividades” (LA SALLE, 2012, v. 1, p. 207).
“Art. 4º Deve-se implementar jornada de 40 (quarenta) horas semanais para os profissionais da educação, em tempo integral em uma mesma escola, com demais condições adequadas de trabalho e infraestrutura” (p.41) “Os desafios para a construção de uma educação de qualidade para todos os brasileiros exige que os sistemas de ensino, em regime de colaboração, promovam a valorização dos profissionais da educação, o financiamento e a gestão da educação” (p.41)	Estabilidade do corpo docente (PAZ, 2011; KLAUCK, 2012).	O voto de estabilidade. “Por isso, prometo e faço voto de obediência, tanto ao Corpo desta Sociedade, quanto aos Superiores. Tais votos, tanto de associação como o de estabilidade na referida Sociedade e o de obediência, prometo guardar inviolavelmente por toda a minha vida” (LA SALLE, 2012, v. 1, p. 45). “Amarão ternamente todos os seus alunos” (LA SALLE, 2012, v. 2-A, p.29).

⁶Um dos primeiros biógrafos de La Salle reconhecido pela historiografia da educação. (SAUVAGE; CAMPOS, 2013).

⁷Quadro elaborado pelos autores.

O parecer não apresenta nenhuma menção sobre o compromisso da família no processo educativo.	Comprometimento dos pais, alunos e professores com a qualidade (KLAUCK, 2012; SILVA, 2012).	“O Irmão Diretor não admitirá criança para a escola que não lhe seja apresentada pelo pai ou mãe, ou pela pessoa com a qual mora, ou por alguém aparentado com ele, ou de idade razoável, e que se possa ter certeza de que vem da parte deles” (LA SALLE, 2012, v. 3, p. 252). “Ao se admitir algum aluno na escola, se exigirá dos pais e do aluno que tenha todos os livros necessários, e um livro de orações [...]. Que seja assíduo à escola, nunca faltando sem autorização; que seja pontual em estar todos os dias na escola, de manhã às 7h30, e a uma hora depois do meio-dia” (LA SALLE, 2012, v. 3, p. 253). “Se tendes com eles a firmeza de pai para tirá-los e afastá-los do mal, deveis ter-lhes também a ternura de mãe para acolhê-los e fazer-lhes todo bem que depende de vós” (LA SALLE, 2012, v. 2-b, p. 232).
CAQi calcula o investimento centrado por aluno.	Proposta pedagógica centrada nos alunos, em suas dificuldades e capacidade de aprendizagem (SILVA, 2012).	Educação centrada no aluno e em suas necessidades. “[...] estando os meninos da manhã a tarde, sob a direção dos mestres, estes possam ensinar-lhes a bem viver, [...] dando-lhes, assim, a educação que lhes convém”. (LA SALLE, 2012, v. 2-A, p. 18) “É necessário proceder de maneira que os alunos saiam sempre satisfeitos da escola, de modo a não poderem dizer aos pais nada capaz de os desgostar” (LA SALLE, 2012, v. 3, p. 305).
“sem bons professores não teremos bons alunos”(p.9).	Formação continuada de professores e aportes no campo da gestão e do pedagógico (NARDI; SCHNEIDER; RIOS, 2014).	Atenção a formação dos professores e o trabalho em equipe. “A formação dos novos mestres consiste em duas coisas: 1. Eliminar nos novos mestres o que eles tem e não devem ter; 2. Fazer-lhes adquirir o que lhes falta e que lhes é muito necessário ter.” (LA SALLE, 2012, v. 3, p. 291). “Observa-se que a finalidade do livro(Guia das Escolas) é a segurar a unidade de ação em todas as escolas cristãs do Instituto fundado por São João Batista de La Salle, e que a todo mestre jovem se ensinava a dar aula segundo as normas do Guia” (LA SALLE, 2012, v. 3, p. 11, Grifo Nosso). “Tanto quanto possível, colocará um mestre novo junto a outro que desempenha bem o seu dever” (LA SALLE, 2012, v. 3, p. 305). “É necessário estudar muito o temperamento, os hábitos e as inclinações dos meninos para poder lidar com eles da maneira adequada” (LA SALLE, 2012, v. 3, p. 305). “O formador deverá ter o cuidado de levar o mestre em formação a concluir tudo o que tiver começado; mesmo o auxiliará nisto, se necessário” (LA SALLE, 2012, v. 3, p. 304). “Esforce-se, por favor, para ter atitudes estimuladoras e faça que um de seus principais cuidados seja fomentar a união entre seus Irmãos [professores]” (LA SALLE, 2012, v. 1, p. 173).
O parecer contempla o custo de projetos de ações pedagógicas.	Busca de melhores e mais efetivas práticas pedagógicas (SOARES; XAVIER, 2013).	Introdução dos melhores métodos e técnicas de ensino existentes na época. “Ensinastes, com todo esmero, aos que estão aos vossos cuidados, os conhecimentos humanos que são de vossa obrigação, tais como: a leitura, a escrita e todo o restante? Se, durante este ano, não foi assim, haveis de dar rigorosa conta a Deus, não só do vosso tempo, mas também do alimento e de tudo o que vos foi fornecido para as necessidades da vida, porque a obediência, ao prover-vos do necessário, teve este objetivo” (LA SALLE, 2012, v. 2-B, p. 214). “Enquanto um aluno realizar a operação de sua lição, o mestre lhe fará diversas perguntas referentes à mesma, para levá-lo a compreendê-la e retê-la melhor. Caso o mestre utilize termos que o aluno não entenda, isto é, termos próprios da aritmética, ele lhos explicará todos e fará com que os repita antes de passar adiante” (LA SALLE, 2012, v. 3, p. 87).

Quando tratamos da pedagogia lassalista, percebemos que ela é constituída por três elementos técnicos relacionados ao bom andamento da escola: a organização, os ambientes físicos e a didática. Essa tríade permite o fazer pedagógico, bem como avaliá-lo numa dimensão que atualmente chamamos de qualidade de ensino. A operacionalização das técnicas e o bom êxito no âmbito escolar é para La Salle uma questão estratégica do seu instituto. Algumas análises do Guia das Escolas Cristãs sobre a necessidade de evitar a evasão escolar remetem diretamente para a qualidade do profissional que deve ser “capaz de desincumbir-se adequadamente de seu dever e de ensinar bem as crianças”; por outro lado, a escola deve considerar que “a capacidade dos mestres não é igual”, razão pela qual a direção deve “[...] adequar o número de alunos à capacidade dos mestres, para que estes possam ensinar bem” (LA SALLE, 2012, v.3, p. 198).

Para que a escola vá bem, os elementos técnicos dispostos nas áreas administrativas e pedagógicas necessitam estar conectados na concretização da proposta pedagógica, que é possibilitada pela práxis do diretor/gestor. Nesse sentido, é possível notar um papel central da figura do diretor/gestor em busca da qualidade pedagógica. Por sua vez, os diretores eram membros da comunidade escola e indicados pelo superior geral, escolhido em assembleia. Conforme La Salle (2012, v. 3, p. 243), o diretor/gestor “Permanecerá na mesma escola, do começo ao fim, e estará atento a tudo o que se passar em todas as classes. Cuidará para que as regras e práticas da escola sejam observadas exatamente sem mudança, nem alteração nenhuma”. As mudanças aconteciam por decisão coletiva, no retiro anual dos educadores, que avaliava a prática docente.

A seguir, trazemos para a discussão pressupostos lassalistas que foram compartilhados e aprofundados no desenvolvimento da pedagogia moderna no âmbito da qualidade educacional. Sabemos das críticas realizadas ao Guia das Escolas Cristãs, porém compreendemos que essas são realizadas com foco em práticas de um tempo e um espaço, e não ao conceito em si que nos permite refletir e reelaborá-lo de acordo com o nosso tempo. Neste sentido, podemos notar que a qualidade da escola de La Salle é construída sob o pressuposto da boa gestão escolar e do pedagógico, que garantem o bom andamento das atividades e a emancipação das crianças e jovens.

Pressuposto da Boa Gestão Escolar

O pressuposto da boa gestão escolar é nítido na pedagogia lassalista, sendo responsabilidade do diretor/gestor aplicá-lo no cotidiano escolar. Neste sentido, o diretor/gestor é o empreendedor da universalização do ensino por meio de uma instituição escolar atrativa e inclusiva, em que nada é improvisado. Pelo contrário, as atribuições são definidas com clareza no Guia das Escolas Cristãs, visando à concretização dos objetivos e à eficiência do processo de ensino-aprendizagem. Weschenfelder (2015, p. 80) destaca que:

No Guia das Escolas Cristãs de La Salle sobressai a preocupação e o zelo para que a escola alcance seus objetivos, tenha eficiência como obrigação fundamental para que alcance eficácia, sempre visando à formação esmerada dos alunos em vista do sucesso futuro deles.

A preocupação com a organização é um segundo aspecto da boa gestão da escola lassalista. A disponibilidade de materiais didáticos, religiosos e usuais da operação da infraestrutura, a limpeza, as boas condições dos prédios, mobiliário adequado às crianças: “Os bancos das escolas devem ter diversas alturas, a saber: de 8, 10, 12, 14 e 16 polegadas, e comprimento 12 a 15 pés, tudo encaixado” (LA SALLE, 2012, v. 3, p. 235-236), os recursos financeiros para cumprir com as obrigações, o respeito recíproco entre docentes e discentes, as regras determinadas pelo diretor/gestor, a vivência das boas maneiras, etc. são características de uma escola com foco na formação integral e integradora. Vale ressaltar que a organização expressa na disciplina e no cumprimento das ordens é mediada pela dimensão do afeto do professor. Assim orienta La Salle (2012, v. 2-B, p. 232), “[...] se tendes para com os alunos a firmeza de pai para tirá-los e afastá-los do mal, deveis ter-lhes também a ternura de mãe para atraí-los e fazer-lhes todo o bem que depende de vós”.

Um terceiro elemento administrativo da boa gestão escolar é o cuidado com o mestre ou com o colaborador, pois, para que a escola vá bem, os alunos necessitam aprender e estes só aprendem se os professores os conhecem bem, são competentes e fraternos no uso da firmeza e ternura. Nesse âmbito, La Salle busca instruir os seus mestres dentro de uma dimensão prática do que devem ou não fazer na condução do fazer pedagógico.

O cuidado com os mestres na perspectiva lassalista exige uma atenção integral e próxima. É nesse sentido que La Salle foi levado a tomar uma decisão radical na sua vida ao abandonar o status da nobreza e assumir, por meio da associação com os mestres, a simplicidade e a missão de transformar vidas através da educação. Ao passar a viver com os mestres, La Salle iguala-se em condição e consegue responder com mais eficácia às necessidades deles.

Para que a escola vá bem, La Salle aponta um quarto elemento da gestão, ou seja, a centralidade da escola no aluno. Conforme Hengemüle (2011, p. 112),

Primeiro, porque o sonho de La Salle e de tantos outros educadores de que “a escola vá bem” não se realiza, primordialmente, quando vão bem a Direção, os professores e funcionários, com seus interesses e, até, suas comodidades, mas quando quem vai bem é o aluno, quando ele progride, aprende e se forma como pessoa. E também porque nem sempre o mais desejável é que ela realize o desejo, quando não, a ambição dos pais, mas que ofereça aos alunos o que eles realmente necessitam em seu presente e os prepare, tanto quanto isto é hoje possível, para seu futuro.

Em segundo lugar, a atenção ao aluno como individualmente é mesmo uma exigência demandada pela própria natureza do ato de aprender e pelas múltiplas circunstâncias que nele intervêm.

O resultado da aprendizagem dos alunos torna-se um indicador para a avaliação da qualidade e para o bom desempenho da escola. Não é por acaso que La Salle coloca o aluno numa posição central, voltando todas as ações da escola para o melhor desempenho físico, cognitivo e espiritual dos estudantes. Dessa forma, a gestão da escola lassalista é organizada para não desvirtuar este princípio, isto é, para manter um constante relacionamento com o cliente, conforme a linguagem comercial dos dias de hoje.

Portanto, podemos perceber que a gestão da escola lassalista está voltada para a qualidade. E qualidade, para La Salle, no âmbito da gestão, é organizar a formação dos professores, os processos pedagógicos, a infraestrutura e os materiais necessários para a aprendizagem eficaz do aluno. Escola em que o aluno não assimila conhecimento útil para a vida é escola que não vai bem, sem qualidade, ineficaz.

Pressuposto Pedagógico

No ponto anterior vimos que a gestão tem um papel fundamental para garantir o bom andamento da escola. No entanto, isolada do pressuposto pedagógico, ela acaba se esvaziando. Aqui dois elementos são centrais na perspectiva lassalista, para dar continuidade na reflexão sobre qualidade: 1) a formação dos professores; e 2) os aspectos metodológicos.

Para La Salle, a escola que tiver bons professores terá bons resultados dentro de sala de aula. Acolhe os mestres em sua casa e lhes dá suporte intelectual, pedagógico e espiritual para estarem em condições de conduzir as crianças e os jovens no caminho da salvação. Em outros termos, para que estes possam transcender a realidade social, cultural, econômica, moral e espiritual em que se encontram. Aprofundando essa iniciativa, criou a primeira escola normal, assim como é entendida modernamente. Nela, ensinam-se aspectos metodológicos e pedagógicos, boas maneiras, procedimentos para corrigir atitudes docentes inadequadas, etc. “A formação dos novos mestres consiste em duas coisas: 1. Eliminar nos novos mestres o que eles têm e que não devem ter; 2) fazer-lhes adquirir o que lhes falta e que lhes é muito necessário ter.” (2012, v. 3, p. 291).

Moldar os mestres para o desempenho em favor da missão educativa é considerado o principal papel de La Salle dentro da obra que realizou. Para ele, o bom andamento da escola e o sucesso desta dependem de bons mestres, ou seja, de professores capacitados e motivados para atrair os alunos através da gratuidade do ensino

e para fidelizá-los por meio da boa instrução, da ternura, da ausência, praticamente, de castigos, a participação intensa dos alunos no processo educativo.

A quarta razão por que os alunos se ausentam da escola é por terem pouca afeição ao mestre, que não é atraente, não sabe como conquistá-los; que tem exterior fechado e rude; que os afugenta, grita com eles ou bate neles facilmente; e que, em toda circunstância, os únicos recursos a que apela são o rigor, a dureza e os castigos. O que faz com que os alunos não queiram mais vir à escola (LA SALLE, 2012, v. 3, p. 195).

La Salle, em síntese, está preocupado com a formação moral, espiritual e intelectual dos professores. Da mesma forma, propõe uma formação integral e integradora do aluno, busca conduzir os mestres pelos mesmos caminhos, fazendo com que eduquem conforme a capacidade intelectual do aluno e pelo exemplo comportamental do docente.

O segundo elemento do pressuposto pedagógico, e que nos interessa resgatar na problematização da qualidade de ensino, é o aspecto metodológico. Adotando a modalidade coletiva de ensino, La Salle expõe uma série de regras de organização, comportamentos e didáticas de como deve ser conduzido o fazer pedagógico. Vejamos a recomendação dada aos professores em relação à confecção dos cartazes: “Cada cartaz terá seis linhas e cada linha, cinco letras. As letras unidas e ligadas entre si constituem como uma única letra, por exemplo, sl, fle outras que, em cada linha, ocupam somente o lugar de uma letra” (2012, v. 3, p. 238).

A metodologia descrita no Guia das Escolas Cristãs garante a uniformidade do ensino, bem como a sua replicação. Todos os professores praticam os mesmos rituais e assim conseguem garantir que a escola vá bem, ou seja, garantem a qualidade por meio da atração, conservação e progressão dos alunos em um sistema de ensino constituindo uma rede de escolas e não apenas escolas mestres isolados. A padronização permite a universalização do ensino de qualidade, servindo, portanto, para possibilitar e ampliar a liberdade de ensinar e aprender.

Pressupostos econômicos

É provável que durante a vigência do PNE 2011-2020, a pesquisa em educação no Brasil se aproxime dos pesquisadores da economia e da administração que compreendem o financiamento da educação como investimento na infraestrutura da sociedade do conhecimento. A Educação é um investimento público que implica ganho na produtividade, calculada como aumento do PIB ao longo de um ano:

ao gastar R\$1,00 em educação pública, o PIB aumentará em R\$1,85, pelo simples processo de multiplicação da renda que esta atividade propicia. Enquanto isso, R\$1,00 de produtos agropecuários ou oriundos da indústria extrativa de minérios que são exportados gera R\$1,4 de PIB para o País (ABRAHÃO; MOSTAFA; HERCULANO, 2011, p. 10).

Outro cálculo apresentado por Neri (2011, p. 59) reafirma o tratado acima:

JereBerhman, do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), demonstra que, para cada ano adicional de estudo, a expectativa de vida sobe dois anos, o crescimento populacional cai 0,26 ponto percentual (p.p.), as exportações aumentam 0,7 p.p. e o crescimento da renda per capita sobe 0,35 p.p. É difícil imaginar investimento, social ou privado, mais rentável do que uma criança passar de ano aprendendo.

A pesquisa em educação necessita reconhecer a educação também como um negócio, não no sentido da apropriação individual imediata do lucro, pelo contrário, no sentido de criação das condições adequadas para uma apropriação individual e coletiva a longo prazo da riqueza social. O idealismo das pessoas que se comprometem com a educação é necessário para empolgar uma turma na sala de aula, mas talvez nos atrapahe porque nossa moralidade resiste a pensar na hipótese de uma educação lucrativa. Precisamos, no entanto, reconhecer que a educação pública é um negócio que universalizado adquire estatura moral, como atestou La Salle. O ganho econômico, a possibilidade de ascensão social era um dos seus principais argumentos para convencer as famílias, o próprio clero e os governantes das vantagens de investir na educação. Conforme La Salle (2012, v.3, p. 197) “Quando os pais retiram os filhos muito pequenos da escola ou quando não estão suficientemente instruídos, para fazê-los trabalhar, é preciso [fazer]-lhes compreender que os prejudicarão muito e que, para lhes fazer ganhar pouca coisa, privamo-nos de vantagem bem mais considerável”.

Conclusão

Diante da análise das teses, dissertações e artigos, percebe-se o tema da qualidade do ensino como fundamental para o campo da educação. Os trabalhos analisados procuram lidar com um elemento novo, que são as avaliações externas da aprendizagem, as quais procuram identificar as escolas que vão bem e a partir daí, através de pesquisas de campo, nas escolas com os melhores resultados, identificar os fatores que geram a qualidade nas escolas.

Finalmente, parece-nos que para avançar nas pesquisas educacionais no Brasil do século XXI precisamos encarar sem receios ou pruridos politicamente corretos a questão científica formulada por Durkheim no início do século XX e da constituição da escola laica:

[...] se, para racionalizar a moral e a educação moral, se resolve retirar da disciplina moral tudo aquilo que é religioso, sem se colocar nada em seu lugar, corre-se o risco de também retirar elementos propriamente morais. E, então, sob o nome de moral racional não se teria mais do que uma moral empobrecida e desbotada. [...] É preciso em uma palavra, descobrir os equivalentes racionais dessas noções religiosas que, durante muito tempo, serviram de veículo às ideias morais mais essenciais (DURKHEIM, 2008, p. 24-25).

Um debate acadêmico sobre três pontos que caracterizam divergências políticase epistemológicas entre os pesquisadores em educação nos parece capaz de avançar na qualificação pedagógica da luta política pela qualidade da educação:

a) A pesquisa sobre política educacional precisa perder algumas crenças que se colocaram no lugar daquelas religiosas que perdemos. Apesar da contribuição da religião cristã para a educação, a pesquisa em educação criou problemas com a fé religiosa que talvez não ajudem no esforço racional pela melhoria da qualidade na educação. Uma dessas crenças é ignorar a contribuição dos pedagogos cristãos como La Salle, Comenius, Freire, Lutero e tantos outros. Outra é a crença ingênua e fundamentalista na oposição entre escola pública e escola confessional, difundindo a hipótese falsa de que a educação privada é melhor que a pública porque aquela é paga e esta é gratuita, esquecendo-nos da velha piada acadêmica dos cientistas políticos: não existe almoço grátis! Esquecendo-nos do próprio IDEB que aponta algumas escolas públicas como as melhores do país.

b) Parece-nos que os docentes da Educação Básica e também pesquisadores sustentam uma fé inabalável na LDB e uma “ira santa” contra os políticos que, afinal, escreveram a LDB. Um exemplo é a crença nos princípios da educação nacional afirmados no artigo 3º da LDB. Amajoria dos pesquisadores e dos professores não consegue justificar estes princípios. Eles são assumidos dogmaticamente, sem uma justificação razoável. A noção de igualdade vem da fé cristã que forjou a cultura judaico-cristã ocidental. A fé cristã criou uma justificação popularmente convincente para o princípio da igualdade: a morte de Cristo na cruz por todas as pessoas pecadoras. Os princípios liberais do nosso artigo 3º foram formulados por Durkheim no curso de Pedagogia na Sorbonne em 1902-1903 no seu esforço racional de livrar a educação pública de suas origens religiosas e, ao mesmo tempo, sem perder o poder justificador da fé em Deus para conteúdos morais necessários à vida republicana. Não parece que Durkheim tenha tido mais sucesso que La Salle. A república parece que ainda não encontrou substituto capaz de mobilizar o espírito humano para a prática da justiça na esfera política e pública com a força mobilizadora da fé cristã.

c) O amor pelas crianças justifica qualquer investimento público na sua boa educação. As ciências da educação têm dificuldades para expressar esse amor incondicional pelas crianças e sobre ele produzir sua ciência. Como anuncia Freire (1987) no fimdo Pedagogia do Oprimido anuncia sua esperança de que se “nada ficar destas páginas, algo, pelo menos, esperamos que permaneça: nossa confiança no povo. Nossa fé nos homens e na criação de um mundo em que seja menos difícil amar”. Gadotti (1985) refletiu sobre o amor pelas crianças, Maturana (2011, p. 183-186) escreveu um breve e provocativo capítulo “Reflexões sobre o amor” tentando demonstrar que é o amor que nos diferencia dos animais e não a razão. Todo o esforço intelectual, organizacional e espiritual de La Salle para a qualificação da educação nasceu desse amor incondicional pelas crianças e pelos educadores dessas crianças. A escola republicana, laica e gratuita é capaz e precisa capacitar-se para amar suas crianças.

Os diretores/gestores das escolas lassalistas, por tradição institucional, procuram estar atentos aos avanços que vem ocorrendo no campo da educação e, seguindo a tradição de La Salle e dos primeiros Irmãos, procuram interpretar a vontade de Deus para a educação no século XXI, ou seja, buscam através da releitura crítica dos escritos de La Salle, reelaborar os principais conceitos da educação do seu tempo, para que possam atender às necessidades atuais das crianças.

Por outro lado, os diretores/gestores das escolas laicas que devem zelar pela qualidade do ensino, instrumento fundamental para o desenvolvimento de pessoas capazes de exercerem seus direitos, comprometidas com o melhoramento das suas comunidades e com a transformação do país em uma nação mais justa e igualitária. As escolas laicas encontram em La Salle um aliado político e pedagógico que deixou um legado que tem contribuído significativamente para o desenvolvimento da educação. Os diretores/gestores de todas as escolas podem buscar em La Salle uma fundamentação teórica, humana e espiritual se quiserem para resgatar conceitos pedagógicos decorrentes do amor pelas crianças, empenhando-se para fazer com que as escolas andem sempre bem, através da boa gestão escolar e das melhores opções pedagógicas. Dessa forma, será possível, por meio da boa educação, vislumbrar um futuro de mais esperança para as crianças, os jovens e os adultos.

Referências

- ABRAHÃO, J.; MOSTAFA, J.; HERCULANO, P. Gastos com a Política Social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda.). **Comunicados do IPEA Nº 75**, Brasília, 03/02/2011. Em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110203_comunicadoipea75.pdf, acesso em 11/11/2011.
- AMORIM, M. D. **A qualidade da Educação Básica no PDE: Uma análise a partir do Plano de Ações Articuladas**. 2011. 165 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2011. Disponível em: <<http://www.ufgd.edu.br/faed/mestrado-educacao/dissertacoes/milenediasamorim>>. Acesso em: 23 out. 2014.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Ed. rev. e ampl. São Paulo: Edições 70, 2011.
- CASAGRANDE, C. A. (Org.). **Ensinar a bem viver**. Canoas, RS: Ed. do Unilasalle, 2011.
- CNE/CEB. Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Básica. **Parecer nº 8/2010**, aprovado em 5 de maio de 2010. Estabelece normas para aplicação do inciso IX do artigo 4º da Lei nº 9.394/96 (LDB), que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a Educação Básica pública. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=5368&Itemid=, acesso em 02 jun. 2015.
- DURKHEIM, É. **A educação moral**. Rio de Janeiro: Vozes, 2008.
- Freire, P. **Pedagogia do oprimido**, 17ª. ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1987
- GADOTTI, M. **Dialetica do amor paterno: Do amor pelos meus filhos ao amor por todas as crianças**. 1. ed. São Paulo: Cortez, 1985.
- GAUTHIER, C.; TARDIF, M. (Orgs.). **A pedagogia: teorias e práticas da antiguidade aos nossos dias atuais**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.
- GIL, A. C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- HENGEMÜLE, E. Educação centrada no aluno. In: FOSSATTI, Paulo; HENGEMÜLE, Edgard; _____. **Educação lassaliana: que educação?**. Canoas: Unilasalle, Salles, 2007.
- _____. **La Salle, uma leitura de leituras: o padroeiro dos professores na história da educação**. Canoas, RS: Centro Universitário La Salle, [199-?].
- IPEA. Uma análise da carga tributária bruta e das transferências de assistência e previdência no Brasil, no período 1995-2009: Evolução, composição e suas relações com a regressividade e a distribuição de renda. **Texto para Discussão**, n. 1464, Brasília, IPEA, jan. 2010. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/portal/images/>

stories/PDFs/TDs/td_1464.pdf, acesso em 02 jun. 2015.

KLAUCK, G. A. C. **Indicadores de qualidade de ensino: Estudo em escolas destaque no IDEB**. 2012. 185 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2012. Disponível em: <<http://www.ufgd.edu.br/faed/mestradoeducacao/dissertacoes/giseliaparecidacaparrosklauck>> Acesso em: 23 out. 2014.

LA SALLE, J. B. Cartas. In: _____. **Obras completas de São João Batista de La Salle**. Canoas: Unilasalle, 2012.v. 1.

LA SALLE, J. B. Guia das Escolas Cristãs. In: _____. **Obras completas de São João Batista de La Salle**. Canoas, RS: Ed. do Unilasalle, 2012, p 7-317. v. 3.

LA SALLE, J. B. Meditações para o tempo de retiro. In: _____. **Obras completas de São João Batista de La Salle**. Canoas, RS: Ed. do Unilasalle, 2012, p. 433-483. v. 2-B.

LA SALLE, J. B. Meditações sobre as principais festas do ano. In: _____. **Obras completas de São João Batista de La Salle**. Canoas, RS: Ed. do Unilasalle, 2012, p. 183-411. v. 2-B.

LA SALLE, J. B. Memória dos Começos. In: _____. **Obras completas de São João Batista de La Salle**. Canoas: Unilasalle, 2012.v. 1.

LA SALLE, J. B. Regras Comuns dos Irmãos das Escolas Cristãs. In: _____. **Obras completas de São João Batista de La Salle**. Canoas, RS: Ed. do Unilasalle, 2012, p. 18-86. v. 2-A.

LAURAIRE, L. **La Guía de lasEscuelas: Enfoque pedagógico**, CahiersLasalliens, nº 62, Roma: FrèresdesÉcolesChrétiennes, 2006.

MAILLEFER, F-E. **Vida de São João Batista de La Salle**. Canoas, RS: La Salle, 1991.

MARCHELLI, P. S. Expansão e qualidade da educação básica no Brasil. **Cardernos de Pesquisa**, São Paulo, v.40, n. 140, p. 561-585, mai/ago, 2010.

MATURANA R. H. **A ontologia da realidade**. 2. Imp. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2001.

MORALES, A. A. **Espíritu y vida: elministerio educativo lasallista**. Bogotá: Monserrate, 1990.

NARDI, E. L.; SCHNEIDER, M. da P.; RIOS, M. P. G. Qualidade na educação básica: ações e estratégias dinamizadoras. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 39, n. 2, p. 359-390, abr./jun, 2014.

NERI, M. Equidade e Eficiências Educacionais. **Aymarã Cidades**, Curitiba, n. 3, p. 58-59, abril/2011. Disponível em: <http://www.fgv.br/cps/bd/clippings/nc0328.pdf>, acesso em 11 nov. 2011.

PAZ, F. M. da. **O índice de desenvolvimento da Educação Básica (IDEB): Um estudo do município de Santa Fé do Sul/SP**. 2011. 189 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Filosofia e Ciências – UNESP, São Paulo, 2011. Disponível em: http://base.repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/96360/paz_fm_me_mar.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 23 out. 2014.

SALVETTI, T. A. S. **A qualidade do ensino na dimensão da gestão democrática: Um estudo de caso na EMEB Alfredo Naime a partir do Indique**. 2011. 86 f. Dissertação (Mestre em Ciências). Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2011. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/96/96132/tde-03012012-155416/pt-br.php>>. Acessoem: 23 out. 2014.

SAUVAGE, M.; CAMPOS, M. Reading Maillefer Today. **AXIS: Journal of Lasallian Higher Education**, Winona, v. 4, nº. 1, 2013.<http://axis.smumn.edu/index.php/axis/article/view/63/104>. Acesso: 05 de ago. 2015.

SAVIANI, D. Formação de professores: aspectos históricos e teóricos do problema no contexto brasileiro. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 40, p.143-155, jan./abr. 2009.

SILVA, H. A. da. **Um estudo sobre o índice de desenvolvimento da Educação Básica (IDEB): Como as escolas públicas de Juiz de Fora melhoram o seu desempenho**. 2012.93 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2012. Disponível em: <<http://www.ufjf.br/ppge/files/2012/05/Disserta%C3%A7%C3%A3o-IDEB.pdf>>. Acesso em: 23 out. 2014.

SOARES, J. F.; XAVIER, F. P. Pressupostos educacionais e estatísticos do Ideb. **Educação & Sociedade**. Campinas, vol.34, n.124, p. 903-923, Jul./Set. 2013.

STRAUSS, A. L.; CORBIN, J. M. **Pesquisa qualitativa**: técnicas e procedimentos para o desenvolvimento de teoria fundamentada. 2. ed. Porto Alegre: Artmed: Bookman, 2008.

TAGLIAVINI, J.V.; PIANTKOSKI, M. A. João Batista de La Salle (1651-1719): um silêncio eloquente do educador católico que modelou a escola moderna. *Revista HISTEDBR On-line*, Campinas, n. 53, p. 16-40, out. 2013.

WESCHENFELDER, I. L. **As dimensões na pedagogia de La Salle**. Rio de Janeiro: Editora Autografia, 2015.

Ações desenvolvidas em escolas por licenciandos no âmbito de subprojetos PIBID e de cursos de licenciatura

Developed actions in schools by licensing under PIBID subprojects and degree courses

Acciones llevadas a cabo en las escuelas por los licenciarios bajo subproyectos PIBID y titulaciones

Lidiane Limana Puiati¹
Eduardo A. Terrazzan²

Resumo

Apresentamos neste artigo um paralelo entre ações desenvolvidas em escolas por licenciandos no âmbito de Cursos de Licenciatura e no âmbito de Subprojetos do Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (PIBID). Para isso, realizamos entrevistas com 10 Coordenadores de Área de Subprojetos PIBID de uma Instituição de Educação Superior (IES) federal, grupos focais com 28 licenciandos participantes de Subprojetos PIBID da mesma IES e analisamos 10 textos dos Subprojetos por Área Disciplinar PIBID. Em síntese, podemos afirmar que há diversas atividades desenvolvidas pelos Bolsistas de Iniciação à Docência no âmbito de Subprojetos PIBID, sendo mais recorrente o planejamento e implementação de atividades didáticas em escolas. Tais atividades variam desde oficinas com temas diversos e isolados entre si, até um conjunto de atividades didáticas sequenciadas sobre determinado assunto para desenvolvimento em aulas. As atividades desenvolvidas em escolas no âmbito de participações em disciplinas de Cursos de Licenciatura são, em sua grande maioria, observações pontuais em aulas e planejamento e implementação de atividades didáticas pelos licenciandos. Traçando um paralelo entre as atividades desenvolvidas nesses dois âmbitos de formação, podemos afirmar que ambos priorizam a organização e o desenvolvimento de atividades didáticas. No entanto, pelo relato dos próprios envolvidos nas atividades desses dois âmbitos – os licenciandos – o PIBID se destaca, pois oportuniza conhecer a escola durante um período prolongado e vivenciar a sala de aula como típicos professores de Educação Básica.

Palavras-Chave: Curso de Licenciatura; PIBID; Escola de Educação Básica

Recebido em Setembro de 2015 | Aprovado em Novembro de 2015

¹ Graduação em Pedagogia - Licenciatura Plena pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), especialização em Educação Física Escolar pela UFSM e Mestrado em Educação pela UFSM. Atualmente é professora da Universidade Federal da Fronteira Sul, campus Erechim. E-mail: lidiane.puiati@uffs.edu.br

² Doutor em Educação pela Universidade de São Paulo e estudos de pós-doutorado em Educação pela Universidade Estadual de Campinas. Atualmente é professor na Universidade Federal de Santa Maria. E-mail: eduterra@gmail.com

Abstract

We present here a parallel between developed actions in schools by licensees under Degree Courses and under of Subprojects of the Institutional Program Initiation to Teaching Exchange (PIBID). For this, we conducted interviews with 10 Area Coordinators of PIBID Subprojects of a federal Higher Education Institution (HEI), focus groups with 28 undergraduates participating of Subprojects PIBID the same HEI and was analyzed 10 texts by Subproject for Area Disciplinary PIBID. In synthesis, we can say that there are several activities developed by the Teaching Initiation Fellows under of Subprojects PIBID being more recurring the planning and implementation of educational activities in schools. Such activities range from workshops with various themes and isolated from each other, until a group of educational activities sequenced on a particular subject for development in classes. The developed activities in schools under participations in disciplines of Degree courses are, mostly, specific observations in classes and planning and implementation of educational activities for licensees. Drawing a parallel between the developed activities in these two areas of formation, we can say that both prioritize the organization and the development of educational activities. However, the reporting of themselves involved in the activities of these two spheres - the licensees - the PIBID stands, because it gives opportunity know the school for a longer period and life experiences in the classroom as typical teachers of Basic Education.

Keywords: Degree Course; PIBID ; School of Basic Education

Resumen:

Presentamos aquí un paralelo entre las acciones desarrolladas en las escuelas para los estudiantes dentro de los programas de grado y sub-proyectos en el marco del Programa Institucional de Iniciación de subvención para la enseñanza (PIBID). Con este fin, se realizaron entrevistas con 10 Coordinadores de Área del PIBID en una Institución de Educación Superior (IES), grupos de enfoque federales con 28 estudiantes que participan de los Subproyectos PIBID en las mismas IES y analizado 10 textos de sub-proyectos por área disciplinaria del PIBID. En resumen, podemos decir que hay varias actividades desarrolladas por los becarios de Introducción a la Enseñanza bajo Subproyectos PIBID, una planificación más recurrente y ejecución de las actividades educativas en las escuelas. Tales actividades incluyen desde talleres con temas diversos y aislados unos de otros, a un conjunto de actividades educativas secuenciados en un problema para el desarrollo de las clases. Las actividades llevadas a cabo en las escuelas como parte de la participación en los programas de pregrado de las disciplinas son, en su mayoría, los comentarios oportunos sobre las clases y la planificación y ejecución de las actividades educativas de los licenciarios. Haciendo un paralelo entre las actividades en estos dos campos de entrenamiento, podemos decir que ambos dan prioridad a la organización y el desarrollo de las actividades educativas. Sin embargo, la cuenta de estar dedicadas a las actividades de estas dos áreas - los estudiantes - el PIBID se destaca porque da oportunidad de conocer la escuela por un largo tiempo y la experiencia del aula como típicos profesores de la Educación Básica.

Palabras clave: Licenciatura; PIBID; Escuela Básica

Os cursos de licenciatura no Brasil e o programa PIBID

Os Cursos de Licenciatura apresentaram, desde sua origem, lacunas que persistiram por muitos anos, principalmente em relação à interação com o campo de trabalho de seus egressos: a Escola de Educação Básica. Muitas vezes, o futuro professor estabelece contato tardiamente com situações reais de sala de aula e o tempo destinado à sua atuação como professor é pouco, fazendo com que comprometa a relação entre teoria e prática (REALI e MIZUKAMI, 2002).

Além disso, há, no currículo desses cursos, uma fragmentação entre teoria e prática, fazendo com que os futuros professores concebem esses dois elementos como polos distintos e dicotômicos, muitas vezes. E essa separação não é exclusiva da educação superior, mas da educação básica também (FREITAS, 2012). Tal separação entre teoria e prática

determina a maneira como se concebe e se produz conhecimento no interior dos cursos de formação de professores. A estrutura curricular de nossos cursos, que reproduz esta forma de organizar e conceber o processo de conhecimento: primeiro a teoria e depois a prática -, revela a concepção de conhecimento como um dado pronto, acabado, cristalizado, estático, que separa o sujeito que conhece do objeto a conhecer (FREITAS, 2012, p.23).

A partir da promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB 9.394/96), e da homologação das Resoluções CNE/CP 1/2002³ (BRASIL, 2002a) e 2/2002⁴ (BRASIL, 2002b), vários programas educacionais vêm sendo elaborados e implementados com o objetivo de melhorar a qualidade da formação de professores e da educação básica.

Alguns desses programas de formação de professores implicam o estabelecimento de relações entre a universidade e a escola, atribuindo a essa última um importante espaço para a aprendizagem da docência ainda na formação inicial. Essa concepção de que a escola é coformadora do futuro professor está expressa em legislação específica para os Cursos de Licenciatura no país, a Resolução 1/2002 (BRASIL, 2002a).

Um dos programas criados na segunda metade da década de 2000 e que vem ganhando espaço na formação de professores por promover a iniciação à docência é o PIBID (Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência). O referido programa visa tanto a melhoria da formação de professores quanto da educação básica e apresenta proposta de parceria entre Instituições de Educação Superior e Escolas Públicas de Educação Básica.

Atualmente, o PIBID tem como finalidade “fomentar a iniciação à docência, contribuindo para o aperfeiçoamento da formação de docentes em nível superior e para a melhoria da qualidade da educação básica pública brasileira” (BRASIL, 2013, p.02). Para seu desenvolvimento, o programa conta com a participação e o envolvimento de:

- a) Professores do magistério superior, na condição de:
 - Coordenador Institucional, cuja responsabilidade é coordenar o projeto institucional;
 - Coordenador de Área de Gestão Educacional, cuja função é auxiliar o coordenador institucional ou;
 - Coordenador de Área de Subprojeto, que coordena um subprojeto de uma área disciplinar ou envolvendo mais de uma área (interdisciplinar);
- b) Professores do magistério da educação básica, sendo bolsistas supervisores, cuja responsabilidade é, dentre outras, acompanhar as atividades dos bolsistas de iniciação à docência;
- c) Alunos de cursos de licenciatura, sendo bolsistas de iniciação à docência, cuja função principal é elaborar, implementar e avaliar inserções em escolas de educação básica, com orientação do coordenador de área do subprojeto e do professor supervisor.

Criado em 2007, ele vem tendo cada vez mais espaço nas universidades e, em especial, nos cursos de formação de professores, vem recebendo maiores investimentos financeiros a cada ano, bem como um maior

3 Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, Curso de Licenciatura, de graduação plena.

4 Institui a duração e a carga horária dos Cursos de Licenciatura, de graduação plena, de formação de professores da Educação Básica, em nível superior.

número de pessoas estão envolvidas em ações desse Programa, seja como alunos de Cursos de Licenciatura, seja como professores de escola ou como professores de universidade.

Para Gatti et al,

Ainda não é possível avaliar o impacto dessa política sobre as formações docentes e as próprias instituições participantes. No entanto, tem crescido o número de instituições que submetem suas propostas, conforme os editais da Capes, o que revela, no mínimo, entusiasmo por essa política, dado que as exigências são relativamente fortes. Pesquisas avaliativas sobre seus efeitos diversos poderão futuramente contribuir com conhecimentos sobre sua validade social e educacional (GATTI et al, 2011, p.130).

Freitas (2012) defende que o PIBID deve consolidar-se como “política de Estado”, extensiva a todos os estudantes de Cursos de Licenciatura, superando a fase de programa pontual em que somente alguns têm a oportunidade de participar. Afirmo ainda que com extensão massiva, o PIBID deve consolidar um sistema nacional de formação.

Dessa maneira, tendo como foco de estudo as relações entre Subprojetos PIBID e Cursos de Licenciatura em Instituições de Educação Superior, propomos, como *objetivo da pesquisa que ora apresentamos, traçar um paralelo entre ações desenvolvidas em Escolas de Educação Básica por licenciandos no âmbito de Cursos de Licenciatura e no âmbito de Subprojetos PIBID.*

Processo de coleta e tratamento das informações

Para atingir nosso objetivo, realizamos, no segundo semestre de 2013, a coleta de dados, assim detalhada:

a) entrevistas com 10 professores universitários que estavam na condição de Coordenadores de Área de Subprojetos PIBID de uma Instituição de Educação Superior (IES); b) grupos focais com 28 alunos de Cursos de Licenciatura participantes de Subprojetos PIBID da mesma IES, na condição de Bolsistas de Iniciação à Docência; c) análise de 10 textos dos Subprojetos por Área Disciplinar PIBID, submetidos e aprovados em Editais da CAPES nos anos de 2009, 2011 e 2012.

Tanto as entrevistas quanto os grupos focais foram gravados. Após, realizamos a transcrição de todo o material de áudio produzido durante os encontros. Por fim, a transcrição desse material foi encaminhada à fonte que forneceu as informações, para concordância das informações ali expressas, bem como para a assinatura de termo de autorização das informações.

Para o tratamento das informações, lemos a transcrição na íntegra, destacamos os trechos que continham as ideias centrais e elaboramos categorias de análise. No caso dos documentos, procedemos da mesma maneira: leitura do material na íntegra, destaque das ideias centrais e elaboração de categorias.

A seguir, apresentamos os resultados dessa investigação. Para isso, trazemos, de forma separada, as ações desenvolvidas no âmbito de Cursos de Licenciatura e as ações desenvolvidas no âmbito de Subprojetos PIBID.

Ações desenvolvidas em Escolas de Educação Básica, por alunos de Cursos de Licenciatura, no âmbito de suas participações em disciplinas/atividades regulares desses cursos

Primeiramente, destacamos que dos 10 Coordenadores de Área de Subprojetos PIBID, metade deles (05) tem contato direto com alguma disciplina que envolve a participação de alunos em escolas, ou seja, além de Coordenadores de Área do PIBID, ministram disciplinas (em Cursos de Licenciatura) que preveem a inserção de alunos em escolas. Desses 05 coordenadores, 02 deles orientam Estágio Curricular Pré-Profissional e 03 deles ministram alguma disciplina que prevê parte da carga horária de Prática como Componente Curricular.

Quanto às declarações dos Coordenadores de Área referentes às ações desenvolvidas em escolas mediante a participação dos acadêmicos em disciplinas regulares de seus Cursos de Licenciatura elencamos três categorias, com base nos relatos dos entrevistados: 1) Ações desenvolvidas em Cursos de Licenciatura, de maneira geral; 2) Ações desenvolvidas em um Curso de Licenciatura em particular; 3) Ações desenvolvidas em uma disciplina em particular.

Nenhum dos entrevistados citou atividades referentes à primeira categoria de análise (atividades desenvolvidas em Cursos de Licenciatura de maneira geral). Em relação à segunda categoria de análise, 06 dos entrevistados (06/10)⁵ fizeram o relato de atividades desenvolvidas em um curso em particular: aquele em que ele atua. Além do Estágio Curricular Pré-Profissional, as atividades citadas como desenvolvidas em Curso de Licenciatura foram: observações (03/06), levantamentos (01/06), aulas de reforço (01/06). Um deles (01/06) relata apenas que as ações desenvolvidas em escolas são tímidas, mas não detalha quais são as ações. Vejamos, a seguir, algumas falas dos entrevistados:

(...) Fazer observação na escola, mas é um ou dois dias, acabou. Depois, a próxima aproximação na escola é nos estágios. Aí são quatro estágios, dois de observação e dois de atuação (BCA01).⁶

No caso das disciplinas ministradas no Centro de [nome do centro de ensino], tem essa disciplina que eles assistem às aulas dos colegas. Eles adotam um colega e ficam monitorando esse colega. Eles têm um formulário que fazem um acompanhamento e eles, paralelamente, têm aula segunda-feira com o professor da disciplina (BCA03).

Eles desenvolvem atividades de reforço, tem uma série de escolas que nos procuram (BCA09).

Nós temos, no nosso currículo, as Práticas Curriculares, que é um percentual de horas durante sua formação que eles vão para a escola observar, ver determinadas realidades em relação a alguns conteúdos (BCA10).

Em relação à terceira categoria de análise, 04 entrevistados fizeram seus relatos. Esses relatos referiam-se a atividades desenvolvidas em uma disciplina em particular, geralmente suas próprias disciplinas. Essas atividades giram em torno de observações (02/04), elaboração e implementação de planejamentos didáticos (03/04) e discussão dos resultados dessas implementações (02/04):

Eu vou te falar que estou trabalhando agora em uma disciplina do Curso de Licenciatura em [nome do curso]. Eu só posso falar deles (...). É observação que eles fazem (BCA04).

Eu trabalho com [nome da disciplina], no Curso de [nome do curso], que é uma disciplina que prevê oportunizar estratégias para a experiência dos acadêmicos em turmas de Educação de Jovens e Adultos. Então, nessa disciplina, eu proponho atividades de observação, de planejamento e de execução de atividades didático-pedagógicas (BCA05).

Eu trabalho com uma disciplina que é [nome da disciplina] que eles vão, elaboram projeto (...) e aplicam esse projeto. (...) eles têm que elaborar o projeto, aplicar e voltar com os resultados e defender. Na disciplina tem um dia para defesa (BCA06).

Assim, pelas informações coletadas com os Coordenadores de Área e demonstradas mediante os fragmentos acima, podemos afirmar que as atividades desenvolvidas em escolas por alunos de Cursos de Licenciatura no âmbito de participações em disciplinas desses cursos são:

a) Observação em escola e/ou sala de aula, incluindo as observações realizadas em escolas, de maneira geral, e em salas de aula. Nas salas de aula observam-se as aulas ministradas tanto por professores em serviço quanto àquelas ministradas por um colega seu que está ministrando aula no âmbito do Estágio Curricular, como acontece em um dos cursos. Ressaltamos que um dos entrevistados foi enfático ao afirmar que as observações são realizadas de forma pontual e no início do Curso, o que pouco contribui para a formação do licenciando;

b) Planejamento e implementação de atividades didáticas, incluindo o planejamento e a implementação de uma atividade, de um conjunto de atividades (projetos) ou mesmo aulas de reforço. Apesar de essas atividades serem citadas, salientamos que elas referem-se a uma disciplina em particular e podem não ser, portanto, comuns no curso;

c) Discussão dos resultados dessas implementações, ou seja, discussão coletiva dos resultados das implementações das atividades didáticas. Aqui também chamamos atenção para o fato de essa atividade ser realizada em uma disciplina específica.

5 A fração de sujeitos que responderam de forma semelhante será representada da seguinte maneira: (x/y), onde “x” é a quantidade de sujeitos em relação ao total “y”.

6 Para a citação das falas dos participantes, utilizaremos códigos com três letras (BCA – Bolsista Coordenador de Área), seguidos de números (01 a 10), onde cada número indica um sujeito de pesquisa.

Realizada a síntese das informações coletadas com os Coordenadores de Área, mediante entrevista, apresentamos, a seguir, a síntese das respostas obtidas com os próprios acadêmicos de Cursos de Licenciatura, na condição de Bolsistas de Iniciação à Docência, mediante grupo focal⁷.

Em todos os grupos focais, a discussão girou em torno do Estágio Curricular Pré-Profissional. Além das atividades desenvolvidas no âmbito dos Estágios, outras foram citadas por eles: observação (02/04), planejamento e implementação de atividades didáticas (01/04) e planejamento de atividades didáticas, mas sem implementação (01/04), como podemos perceber pelos extratos abaixo:

A: No primeiro semestre nós fomos observar [nome da escola], no terceiro semestre observamos uma escola do campo (...). No quarto semestre eu fui para uma escola de [nome da escola] fazer observação. No quinto semestre eu fui fazer observação no Ensino Fundamental (...). E as observações, geralmente, levavam à construção de um projeto, de um plano de aula, de um projeto de ensino, algo nesse sentido, mas nada para realizar efetivamente com os alunos (...).

B: Eu, no primeiro semestre, observei na escola, depois no quarto semestre também observei para dar uma aula (GF04).

C: Tem disciplinas que a gente trabalha com conteúdos específicos que o professor propõe prática vinculada à escola, mas são poucas, né.

A: depende, na minha foi bastante. [Nome de uma disciplina] teve dia na escola, [nome de outra disciplina] teve dia na escola, [nome de outra disciplina]...

C: é, mas é só um dia, né.

A: só um dia.

Coord.Discussão: e o que vocês fazem nesse “um dia” na escola?

A: alguma atividade voltada para a disciplina (GF03).

Nessas falas nota-se claramente que os licenciandos estão fazendo observações pontuais nas escolas para, no máximo, elaborar e implementar uma atividade didática na turma em que realizou a observação. Observa-se que nenhum dos acadêmicos relatou que fazem discussões a partir da observação.

Sobre os Estágios, perguntamos a eles quem os auxiliou no seu desenvolvimento. Um dos grupos (01/04) relatou não ter qualquer auxílio. Outro grupo (01/04) afirma que até pouco tempo também não tinham auxílio, mas a disciplina de Estágio passou por uma revisão em sua Ementa e hoje eles têm a oportunidade de discutir o desenvolvimento do Estágio em uma disciplina. Para esse grupo, a discussão com os colegas é que auxilia nas dificuldades. Já o professor orientador de Estágio pouco ajuda:

Ajuda mesmo a gente não tem, mas a gente busca ajuda entre os colegas que também estão fazendo Estágio (...). Eles [professores orientadores de Estágio] conseguem falar a partir de um filme, um documentário ou de alguma coisa que viveram em algum momento no seu Estágio, mas não conseguem fazer uma abordagem que ajude a construir uma proposta, uma estratégia (GF01).

Para um grupo (01/04), os professores da escola é que auxiliaram, mediante conversas. O relato de um dos bolsistas representa o pensamento do coletivo:

Eu tive um pouco de dificuldade no meu Estágio, mas aí quem me ajudou a superá-las foram as conversas que a gente tinha com os professores na escola que eu trabalho no PIBID, com as experiências. (...) Com o professor da escola aprendi a pegar a teoria e colocar em prática (GF04).

Por fim, um dos grupos (01/04) relatou que recebeu orientação tanto do professor da universidade, orientador de Estágio, quanto do professor da escola, regente da turma.

A: A gente faz [Estágio] no Ensino Fundamental e Ensino Médio. No Ensino Médio a gente tem orientação do professor, ele está sempre na sala de aula.

Coord.Discussão: o professor da escola, você fala?

C: É. Então, qualquer dificuldade ou qualquer coisa que a gente passe em branco ele chama a gente em um cantinho e diz: “olha, está faltando tal coisa. O que tu acha de fazer tal coisa?”. Aí a gente vai lá e faz. Isso é legal. (...). A outra professora [do Ensino Fundamental] deixou nós livres, não vai na aula. Claro que quando a gente pergunta alguma coisa para ela: “ah, nós estamos fazendo isso, isso e isso” e ela: “ah, tá ótimo”, é só o que ela fala, que está ótimo, não dá opinião nenhuma.

Coord.Discussão: e vocês têm orientação aqui na universidade?

C: Sim, uma vez por semana. E aí antes da gente dar a aula, a gente precisa enviar os planos de aula e elas olham e dizem se está bom, o que poderia fazer diferente.

Coord.Discussão: e vocês estão achando válida essa orientação?

C: Sim, as professoras são maravilhosas (...).

B: Aqui na universidade também a gente mostra os planos de aula, elas [professoras orientadoras] auxiliam. Nós temos um encontro semanal presencial e acho bem bom. A melhor parte do curso é o Estágio (GF02).

Assim, percebe-se que o Estágio Curricular é uma das poucas oportunidades que o licenciando tem para estar em contato um tempo maior com seu futuro campo de trabalho. Porém, conforme relatam alunos participantes de grupos focais, ele apresenta muitos problemas, sendo um deles a própria orientação que recebem. Por vivenciarem esse problema, muitos alunos elencam o programa PIBID como o dispositivo principal de aprendizagem da docência. Nesse sentido, nas discussões dos grupos focais, foi inevitável a comparação entre Estágio e PIBID. Vejamos abaixo alguns dos trechos que ilustram o pensamento coletivo dessa comparação:

(...) o Estágio é muito pouco tempo, tu conhece a realidade, tu aprende a lidar com a realidade, mas tu não tem tempo para refletir e pensar em modificar. É muito pouco tempo. Com o PIBID tu pode analisar, refletir, pesquisar e não só tentar mudar, mas procurar formas de melhorar. Então, o PIBID é muito importante nesse ponto, de tu conhecer a realidade e se preparar para ela, que o Estágio, de só dois meses não consegue (GF01).

Quando a gente começou trabalhar no PIBID, a gente começou a dar aula em duplas. Segunda coisa: a professora do PIBID estava em todas as aulas ajudando: “Ah, tu está falando muito alto, tu está falando errado, tua abordagem está errada”. Então, ela estava lá ajudando nas nossas primeiras aulas do PIBID. Isso facilitou bastante porque além de ser em dupla, a professora é experiente, tem 30 anos de Magistério e estava do lado ajudando. No Estágio, além de dar aula sozinho, é Estágio Supervisionado só no nome, né, o professor não supervisiona na escola, conversa só aqui [na universidade] na sala de aula. Então, o que tu está errando, o que não deu certo, vai da boa vontade da professora do colégio te dar uma ajuda, que a gente também não vê muito (GF03).

Eu, no primeiro semestre observei na escola, depois no quarto semestre também observei para dar uma aula. Depois teve o Estágio, no sexto semestre. Eu estou terminando o oitavo [semestre] e estou terminando segundo Estágio. Então, eu já tinha contato com a escola antes de entrar no PIBID e esse contato teve uma experiência muito grande depois de estar inserido no PIBID porque no Estágio eu vejo que não tenho muito contato com os professores para conversar com os professores da minha turma, no caso. Já com o PIBID, dá para discutir isso (GF04).

Percebemos, nesses extratos de discussão, que o Estágio Curricular ainda enfrenta problemas, como por exemplo, falta de orientação de professores, pouco tempo de inserção no campo de estágio (escola), falta de contato com outros professores da escola e, conseqüentemente, o não conhecimento da escola como “organização”, mas como “sala de aula”.

Ressaltamos que esses problemas comprometem toda a formação inicial, pois o Estágio Curricular deve possibilitar a compreensão da complexidade das práticas institucionais e das ações praticadas nesse componente curricular. Além disso, o Estágio deve ser considerado como campo de conhecimento e não somente como mera atividade prática ou como ‘a hora da prática’, pensamento tradicional entre professores e alunos (PIMENTA, LIMA, 2004).

Em síntese, podemos dizer que as atividades desenvolvidas por alunos de Cursos de Licenciatura no âmbito de disciplinas regulares de seus cursos, na visão desses acadêmicos, são:

a) Observações em sala de aula, observações essas pontuais e que pouco contribuem para a formação do licenciando;

7 Para a citação das falas dos participantes, utilizaremos códigos de duas letras (GF-Grupo Focal), seguidos de números (01, 02, 03 ou 04). Cada número indica um Subprojeto.

b) Planejamento e implementação de atividades didáticas: geralmente, elaboração de apenas uma atividade didática, implementada posteriormente à observação.

c) Planejamento de atividades didáticas, porém, sem implementação: planejamento de atividade didática elaborado após observações em sala de aula. Porém, esses planejamentos não são implementados. Consideramos que esse tipo de atividade também pouco contribui para a formação do licenciando.

Após a apresentação das respostas dos dois tipos de sujeito participantes dessa pesquisa, podemos afirmar, como síntese, que as atividades comumente desenvolvidas por alunos de Cursos de Licenciatura no âmbito de disciplinas desses cursos são: a) observações, na maioria em sala de aula, realizadas de forma pontual; b) planejamento de atividades didáticas, a serem implementadas ou não em sala de aula.

Nota-se que a prática de observação foi citada tanto por professores de Curso de Licenciatura quanto por acadêmicos desses cursos como sendo uma atividade bastante recorrente. Ressaltamos que professores e alunos relataram que elas são realizadas de forma pontual.

As atividades de elaboração e implementação de atividades didáticas também parecem ser pontuais. Geralmente, observa-se uma sala de aula e, após, elabora-se e implementa-se uma atividade didática, como se fosse um “teste”. Infelizmente esses relatos corroboram a afirmação feita por diversos autores (FREITAS, 2002; SCHEIBE, 2011, dentre outros) de que parte dos Cursos de Licenciatura ainda tem desenvolvido atividades fragmentadas, de forma aligeirada e distantes da realidade escolar.

Defendemos a necessidade de o futuro professor experienciar seu campo de trabalho para conhecer a cultura da escola, pois é na prática que alguns saberes são mobilizados. Como bem explicita o Parecer 09/2001 (BRASIL, 2001), os indivíduos constroem seus conhecimentos em interação com a realidade; o que uma pessoa pode aprender em determinado momento depende dos conhecimentos que já construiu anteriormente e das situações de aprendizagem vivenciadas. Portanto, a interação que o indivíduo mantém com o meio social e, particularmente, com a escola são determinantes para a formação inicial desse licenciando.

Consideramos ser preocupante o fato de o Estágio Curricular estar deixando muitas lacunas para a maioria dos licenciandos, pois para muitos desses que não participam do PIBID, o Estágio é um dos únicos momentos de experiência profissional docente, com atuação em sala de aula. Por isso, é necessário o desenvolvimento de práticas pedagógicas na formação inicial que realmente contribuam para sua formação docente, ou seja, que elas auxiliem na atuação profissional em Escolas de Educação Básica, que é o campo de atuação principal do licenciado.

Marcelo Garcia (1999) compreende que as práticas de ensino representam uma oportunidade privilegiada para aprendizagem da docência, pois durante o desenvolvimento dessas práticas, os alunos aprendem a: compreender a escola como organismo em desenvolvimento, que possui determinada cultura, com estrutura e organização próprias; entender os problemas de ensino como problemas curriculares; conhecer a organização curricular da escola, como os professores trabalham com esse tipo de organização, as influências que livros didáticos e outros materiais podem trazer para o ensino.

Portanto, consideramos que as práticas de ensino não podem ficar restritas a um único período no curso de formação inicial e, principalmente, não estar organizadas no último semestre do curso, para que os licenciandos possam discutir suas observações/experiências com os demais colegas e com os professores.

Ações organizadas e desenvolvidas por Bolsistas de Iniciação à Docência participantes de Subprojetos PIBID

As atividades citadas nos documentos analisados (Subprojetos), nas falas dos Coordenadores de Área e também nas discussões dos Bolsistas de Iniciação à Docência são de mesma natureza. Por isso, elaboramos categorias de análise comuns tanto em relação às atividades previstas para os Bolsistas de Iniciação à Docência desenvolverem como em relação às atividades desenvolvidas por esses bolsistas. As categorias são: 1) Diagnóstico da realidade

escolar e/ou do ensino da área de referência do subprojeto; 2) Elaboração e implementação de atividades em escolas; 3) Leitura e discussão de aportes para o desenvolvimento do subprojeto; 4) Avaliação do subprojeto; 5) Produção acadêmica e/ou participação em eventos acadêmicos; 6) Reuniões em escolas que envolvam a comunidade escolar e/ou os professores; 7) Produção de material didático; 8) Intervenções fora da escola.

Assim, as atividades para os Bolsistas de Iniciação à Docência foram:

- Elaboração e implementação de atividades em escolas: inserem-se nessa categoria o planejamento e a implementação de atividades. No entanto, essas atividades variam bastante de um subprojeto a outro, sendo essas citadas como oficinas, práticas pedagógicas, atividades didáticas. Também foram desenvolvidas no turno da aula dos alunos ou em turno inverso às aulas. Essa atividade também foi citada em todos os documentos analisados; todos os Coordenadores de Área e todos os grupos focais citaram essa como uma atividade desenvolvida no decorrer do Subprojeto;
- Diagnóstico da realidade escolar e/ou do ensino da área de referência do subprojeto: diagnóstico realizado no início do subprojeto, a fim de conhecer o contexto em que a escola está inserida e/ou identificar os assuntos que são trabalhados com os alunos referentes à disciplina escolar foco do subprojeto. Em todos os documentos analisados estava prevista essa atividade; apenas três coordenadores citaram essa atividade; três grupos focais citaram essa atividade como uma das desenvolvidas;
- Leitura e discussão de aportes para o desenvolvimento do subprojeto: essa atividade refere-se a reuniões de estudo em que foram discutidos assuntos relacionados à disciplina escolar que estão inseridos ou para orientar a prática. Alguns não detalham que tipo de estudo será/foi feito. A atividade foi citada em cinco Subprojetos, por quatro Coordenadores de Área e em dois grupos focais;
- Avaliação do subprojeto: a atividade foi citada em três documentos, porém, não há detalhamento de como será realizada a avaliação, nem a periodicidade dela. Nenhum coordenador de área e também nenhum Bolsista de Iniciação à Docência citou essa como uma atividade realizada. Porém, no decorrer da entrevista alguns coordenadores citaram a avaliação do Subprojeto como uma etapa para a elaboração do próximo subprojeto (Edital 2013, para início das atividades em 2014);
- Reuniões na escola com demais professores ou com a comunidade escolar: essas incluem a participação em reuniões pedagógicas, citado por apenas um subprojeto e reuniões com toda a comunidade escolar, citado também por um subprojeto; quatro Coordenadores de Área também citaram essa atividade; nenhum bolsista dos quatro grupos listou essa como uma atividade desenvolvida, porém, durante o desenvolvimento da discussão do grupo focal em outras questões, um grupo mencionou sua participação em reuniões na escola com os demais professores;
- Elaboração e apresentação de trabalhos em eventos acadêmicos: essa categoria inclui a elaboração/apresentação e participação de trabalhos em eventos acadêmicos. A atividade foi citada por dois Subprojetos, mas nenhum desses documentos detalhou o tipo de evento acadêmico que pretendiam participar (se da área do ensino ou não); três coordenadores citaram essa atividade no momento da entrevista; nos grupos focais não teve a indicação dessa atividade. Porém, em outras questões do grupo focal, todos comentaram participações em eventos;
- Intervenções fora da escola: citado apenas em um subprojeto, mas não detalha que tipo de intervenção, seu objetivo, nem sua periodicidade. Nenhum dos coordenadores citou a atividade; um grupo focal relatou que desenvolvem atividades para além da sala de aula e da escola, ou seja, organizam atividades na comunidade em que a escola está inserida.

Percebe-se, portanto, uma variedade de atividades sendo desenvolvidas nos Subprojetos em análise. Uma atividade identificada em todas as fontes de pesquisa utilizadas para essa investigação é a elaboração e a implementação de atividades em escolas. Apesar de essas atividades, muitas vezes, não serem detalhadas, constatamos que os Bolsistas de Iniciação à Docência estão se inserindo em escolas de educação básica. Além

de essa prática ser obrigatória perante as normativas que regulamentam o PIBID, entendemos que a inserção e a permanência do licenciando por um período prolongado na escola é essencial para a formação inicial de professores e, em consequência, para a aprendizagem da docência, pois a escola de educação básica também é agência formadora de professores.

A própria normativa dos Cursos de Licenciatura no Brasil (BRASIL, 2002a) orienta a necessidade de prática de colaboração entre escola e universidade para a formação inicial de professores:

Art. 7º A organização institucional da formação dos professores, a serviço do desenvolvimento de competências, levará em conta que:

 IV - as instituições de formação trabalharão em interação sistemática com as escolas de educação básica, desenvolvendo projetos de formação compartilhados (BRASIL, 2002a, p.04).

Dessa forma, espera-se que a escola não seja apenas a instituição que sede o espaço para atividades de natureza prática daqueles que estão em processo de formação inicial. Mais do que isso, espera-se que a escola seja parceira na formação de professores e que ela seja um espaço não só de aprendizagem para os alunos da Educação Básica, mas também de aprendizagem da docência.

Porém, isso será possível se a escola criar uma cultura de “comunidade de aprendizagem” (MIZUKAMI, 2006), ou seja, momentos de reflexão em que se estabelecem relações entre formação inicial e vivências da prática profissional docente, a fim de propiciar processo de desenvolvimento profissional no próprio local de trabalho (a escola). Esse é, portanto, um desafio a ser enfrentado.

Considerações Finais

As informações coletadas mediante as fontes de informação já detalhadas nos permitem afirmar que as atividades desenvolvidas em escolas por alunos de Cursos de Licenciatura da UFSM no âmbito de participações em disciplinas desses cursos são, em sua grande maioria, ‘observações de aulas’ e ‘planejamento e implementação de atividades didáticas’ pelos alunos de Cursos de Licenciatura. No entanto, as observações são realizadas de forma pontual e não há roteiro orientador para tal atividade. Os planejamentos geralmente decorrem de observações realizadas em salas de aulas, mas nem sempre que há esse tipo de atividade há o planejamento e a implementação de atividades. A atividade (ou o conjunto delas) planejada geralmente é implementada, mas parece não haver discussões a partir dessa intervenção.

Assim, as atividades desenvolvidas por licenciandos em Escolas de Educação Básica ficam restritas ao conhecimento da dinâmica da sala de aula somente. O próprio Parecer 09/2001 (BRASIL, 2001), que orienta a elaboração das Diretrizes Curriculares Nacionais atuais para a Formação de Professores, reconhece que “A formação de professores fica, geralmente, restrita à sua preparação para a regência de classe, não tratando das demais dimensões da atuação profissional” (BRASIL, 2001, p.22).

Além dessas atividades realizadas em escolas, há o Estágio Curricular Pré-Profissional. Se as atividades citadas acima são desenvolvidas de forma pontual, o Estágio não se diferencia muito dessa forma, segundo os licenciandos participantes da pesquisa. Para eles, o Estágio Curricular ainda oportuniza poucos momentos de reflexão sobre a prática desenvolvida.

No entanto, o Estágio deve dar conta de superar a ideia de ser somente a parte prática do Curso de Licenciatura; ele deve oportunizar a reflexão a partir dessa prática e propiciar uma real aproximação com a realidade escolar. Porém, essa aproximação só tem sentido se tiver envolvimento, intencionalidade (PIMENTA, LIMA, 2004). Além disso, ressaltamos que atividades isoladas e pontuais, sem orientação e/ou sem reflexão sobre o seu desenvolvimento pouco contribuem para a formação do futuro professor.

As informações coletadas nos documentos e com os dois tipos de sujeitos participantes desta pesquisa nos permitem afirmar que as atividades previstas para e desenvolvidas pelos Bolsistas de Iniciação à Docência

no âmbito de Subprojetos PIBID são variadas. Porém, a atividade mais recorrentemente desenvolvida é planejamento e implementação de atividades didáticas. Logo, também são atividades que ficam, muitas vezes, restritas à sala de aula.

Apesar de entendermos que a docência (e, portanto, a iniciação à docência) envolve outras dimensões a não ser a sala de aula, tais como reunião com professores e com a comunidade escolar, discussões mais amplas sobre o ensino, discussão de Projeto Pedagógico da escola etc, entendemos a prioridade dada à elaboração e à implementação de atividades didáticas, visto que nos Cursos de Licenciatura, como esse texto mesmo apontou, as principais lacunas referem-se à falta de contato com a profissão antes do Estágio Curricular (que, geralmente, acontece no final do curso).

No entanto, chamamos a atenção para a prática de atividades realizadas em contratuais e em oficinas com atividades isoladas e sem sequência. Entendemos que tais práticas fragilizam a iniciação à docência. Apesar de proporcionarem aos Bolsistas de Iniciação à Docência vivências típicas nos seus futuros campos de atuação profissional, tais práticas podem constituir-se em experiências restritas de aprendizagem da docência para o bolsista, visto que não necessariamente haverá a possibilidade de pensar sobre sequências didáticas adequadas.

Fazendo um paralelo entre as atividades desenvolvidas em escolas mediante participação em disciplinas do curso e atividades desenvolvidas com a participação em Subprojetos PIBID, percebemos algumas semelhanças e algumas diferenças, as quais são apresentadas a seguir.

As **semelhanças** identificadas são: a) ambas são atividades com foco em sala de aula, na sua grande maioria; b) ambas preveem o planejamento de atividades didáticas. As principais **diferenças** percebidas são: a) o PIBID oportuniza tempo maior de contato com a escola, até porque os Subprojetos tinham duração de 02 anos enquanto que as disciplinas possuem duração de apenas um semestre; b) antes da inserção em sala de aula, os licenciandos Bolsistas de Iniciação à Docência realizaram, na maioria dos Subprojetos, diagnóstico sobre a realidade escolar e/ou dos alunos ou, então, dos assuntos que costumam ser desenvolvidos nas escolas sobre a disciplina escolar de referência do Subprojeto, enquanto que nas disciplinas do curso ocorrem apenas (e em algumas disciplinas) observações pontuais em sala de aula; c) os Bolsistas de Iniciação à Docência têm maior acompanhamento/orientação quanto às atividades que desenvolvem no âmbito de Subprojetos PIBID do que daquelas atividades que desenvolvem mediante participação de disciplinas do seu curso.

Desse paralelo entre as atividades desenvolvidas em escolas mediante participação em disciplinas do curso e atividades desenvolvidas com a participação em Subprojetos PIBID podemos afirmar que ambos os âmbitos priorizam a organização e o desenvolvimento de atividades/intervenções didáticas. No entanto, pelo relato dos próprios licenciandos envolvidos nas atividades desses dois âmbitos de formação para a docência (curso e subprojeto), o PIBID vem se apresentando como uma alternativa para os problemas dos Cursos de Licenciatura.

Referências

BRASIL, Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES. **Portaria n.096, de 18 de Julho de 2013 – Aprova o Regulamento do Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (Pibid)**. Disponível em: http://www.capes.gov.br/images/stories/download/legislacao/Portaria_096_18jul13_AprovaRegulamentoPIBID.pdf. Acesso em: 23/09/2013.

BRASIL, Ministério da Educação, Conselho Nacional de Educação. **Resolução CNE/CP 01, de 18 de Fevereiro de 2002 – Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena**. Brasília/BR: Diário Oficial da União, 09 Abr. 2002, Seção 1, p.31. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rcp01_02.pdf. Acesso em: 22/02/2007.

BRASIL, Ministério da Educação, Conselho Nacional de Educação. **Resolução CNE/CP 02, de 19 de Fevereiro de 2002 – Institui a duração e a carga horária dos cursos de licenciatura, de graduação plena, de formação de professores da Educação Básica em nível superior.** Brasília/BR: Diário Oficial da União, 04 Mar. 2002, Seção 1. p.9. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CP022002.pdf>. Acesso em: 22/02/2007.

BRASIL, Ministério da Educação, Conselho Nacional de Educação: (2001). **Parecer CNE/CP 09, 08 de Maio de 2001 - Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena.** Brasília: Diário Oficial da União, 18 Jan. 2002, Seção 1, p.31. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/009.pdf>. Acesso em: 22/09/2013.

FREITAS, H. 2012. PIBID: origem, conceito e fundamentos. In: *Seminário sobre Impactos das Políticas Educacionais nas Redes Escolares*, 4, Curitiba, 2012. *Anais...* Curitiba, PR, 1:11-28.

FREITAS, M. Organização escolar e socialização profissional de professores iniciantes. *Cadernos de Pesquisa*, n. 115, p.155-172, mar.2002.

GATTI, B. et al. **Políticas docentes no Brasil: um estado da arte.** Brasília: UNESCO, 2011.

MARCELO GARCIA, C. **Formação de professores: para uma mudança educativa.** Tradução de Isabel Narciso. Porto: Porto Editora, 1999.

MIZUKAMI, M. G. N. Aprendizagem da docência: professores formadores. In: **Revista E-Curriculum**, v.1, n.1, p.01-17, dez.- jul. 2005-2006. Disponível em: <http://revistas.pucsp.br/index.php/curriculum/article/view/3106/2046>. Acesso em: 15/01/2014.

PIMENTA, S. G.; LIMA, M. S. L. **Estágio e Docência.** São Paulo: Cortez, 2004.

REALI, A. M.; MIZUKAMI, M. G. N. Práticas profissionais, formação inicial e diversidade: análise de uma proposta de ensino e aprendizagem. In: MIZUKAMI, M. G. N.; REALI, A. M. **Aprendizagem profissional da docência: saberes, contextos e práticas.** São Carlos, EdUFSCar, 2002. p.119-137.

SCHEIBE, L. O Conselho Técnico-Científico da Educação Básica da CAPES e a formação docente. In: **Cadernos de Pesquisa**. v.41, n.144, p.812-825, set./dez. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/v41n144/v41n144a09.pdf>. Acesso em: 17/09/2012.

O piso salarial profissional nacional, a política de fundos e o vencimento dos profissionais do magistério público estadual de educação básica de Santa Catarina¹

The national professional minimum wage, the political funds and the payment of public state teaching professionals in Santa Catarina, Brazil basic education in Santa Catarina

El salario profesional nacional, los fondos y los salarios de los profesionales de enseñanza de la educación básica en Santa Catarina

Maria da Graça Nóbrega Bollmann²
Marcos Edgar Bassi³

Resumo

O artigo analisa a trajetória do vencimento dos profissionais do magistério público estadual da educação básica de Santa Catarina entre 1995 e 2014 no contexto da política de fundos e da implantação do piso salarial profissional nacional. As análises quantitativa e documental realizadas nesse contexto, sobre os dados do quadro do magistério disponibilizados pela Secretaria do Estado da Educação e sobre os valores dos vencimentos extraídos das tabelas de vencimentos do magistério publicadas na legislação estadual, permitiram a constatação de significativas alterações, tanto na composição do quadro do magistério quanto na trajetória do valor dos seus vencimentos ao longo do período. A maioria dos profissionais do magistério progrediu para o nível de Pós-Graduação em grau de Especialização, próximo do topo da carreira, nos valores mais elevados de vencimentos. A trajetória dos vencimentos, por sua vez, mostra desvalorização nos anos iniciais do período, estabilização nos anos intermediários com baixos valores e valorização real apenas com o cumprimento da lei do piso depois de ter sido confirmada a sua constitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal. Contudo, o governo estadual conteve a repercussão dessa valorização ao longo da carreira ao achatar a dispersão percentual entre os vencimentos, desestruturando o plano de carreira e remuneração do magistério estadual.

Palavras-chave: Política educacional; Educação básica; Valorização do magistério; Piso Salarial Profissional Nacional do Magistério; Plano de cargos, carreira e remuneração.

¹ O artigo é um dos resultados da pesquisa “Remuneração de professores de escolas públicas de educação básica no contexto do Fundeb e do PSPN” desenvolvida em Santa Catarina, aprovada e apoiada financeiramente pelo Programa Observatório da Educação - OBEDUC 2013, Edital nº. 049/2012/CAPES/INEP. Contou com a colaboração das bolsistas Franciele Vieira e Andreia Debovi, da professora Me. Gisele Vargas e do professor Dr. Waldir Luiz Schwenbger, da Universidade do Sul de Santa Catarina (Unisul).

²Doutorado em Educação - PUC-RJ. Professora da Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL). E-mail: gracabol@uol.com.br.

³Doutor em Educação. Professor da UFSC. E-mail: marcos.e.bassi@gmail.com.

Recebido em Junho de 2015 | Aprovado em Dezembro de 2015

Abstract

This work analyzes the path of the payment of public state teaching professionals from basic education in Santa Catarina between 1995 and 2014, contextualized in the political funds and in the application of the national professional minimum wages. The quantitative and documental analyzes, made at that context about the data of the teaching frame available by the State Education Secretary and about the amount of the payment extracted from teaching salary grid, published in state legislation, allowed the observation of significant changes, either in the composition of teaching frame or in the trajectory of their payment value over that period. Most of the teaching professionals progressed to specialization Post Graduation level, close to the career roof, with higher wages. The payment trajectory, in this way, shows depreciation in the early years of the period, stabilization in intermediary years with low values and the real values was only with the application of the minimum salary law, after being confirmed the constitutionality by the Supreme Federal Court. However, the state government controlled the effect of that valuation through the career when it was flattened the percentage spread between the payments, disrupting the career plan and the payment for state teaching.

Keywords: Educational Policy; Basic Education; Enhancement of Teaching; Minimum National Wage for Teachers; Career and Remuneration Plan.

Resumen:

El artículo analiza la trayectoria de la remuneración de los profesionales de la educación pública básica en Santa Catarina, entre 1995 y 2014 en el contexto de la política de los fondos y de la aplicación del salario profesional nacional. Las análisis cuantitativa y documental de este contexto, sobre los datos de los docentes puestos a disposición por la Secretaría de Estado de Educación y los valores de los salarios extraídos de las escalas de sueldos publicados en la ley estatal permitió el hallazgo de cambios significativos tanto en magisterio de la composición de la imagen como el valor de la trayectoria de sus salarios durante el período. La mayoría de los profesionales de la enseñanza progresaron hasta el nivel de Postgrado (en Especialización), cerca de la cima de su carrera, a los salarios más altos del extremo. La trayectoria de los salarios, a su vez, muestra la depreciación en los primeros años del período, la estabilización en los años intermedios con valores bajos y un valor real sólo a la aplicación de la ley de carreteras después de haber sido confirmada su constitucionalidad por el Tribunal Supremo. Sin embargo, el gobierno del estado contenía el impacto de esta apreciación a lo largo de su carrera para aplanar el porcentaje del diferencial entre los salarios, lo que altera el plan de carrera y pagar la enseñanza estatal.

Palabras clave: Política educativa; Educación básica; Mejora de la enseñanza; Piso Salarial Profesional Nacional de los Docentes; Plan de carrera y remuneración.

Introdução

O artigo analisa a trajetória dos vencimentos dos profissionais do magistério da rede pública estadual de educação básica⁴ de Santa Catarina entre 1995 e 2014. Nesse contexto, passou a vigorar a política educacional nacional, mais especificamente a partir de 1998, o que ficou conhecido como política de fundos (BRASIL, 1996a; 2006). Entre esse ano e 2006 vigorou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que foi substituído em 2007 pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), cuja vigência se estenderá até 2020.

A política de fundos tem promovido uma redistribuição mais equitativa dos recursos da vinculação constitucional da receita de impostos entre o governo estadual e os governos municipais em cada unidade da federação, por meio do estabelecimento de um mesmo valor por aluno. O governo federal participa da política na complementação de fundos estaduais cujo valor por aluno é inferior ao patamar estabelecido anualmente. Na primeira versão da política de fundos, apenas o Ensino Fundamental, a etapa intermediária da educação básica, foi foco da redistribuição, não havendo, contudo, acréscimo de recursos novos, razão de muitas avaliações críticas (ARELARO, 2007; DAVIES, 2001; MONLEVADE; FERREIRA, 1998; OLIVEIRA, 2007). O Fundeb estendeu a sua cobertura a toda a educação básica, ampliou a redistribuição dos recursos da vinculação de acordo com diferenciados e acordados valores por aluno e ampliou o comprometimento financeiro do governo federal com a complementação para um maior número de fundos estaduais. Esse acréscimo de recursos novos, entretanto, permaneceu distante da histórica insuficiência de recursos e da redução das desigualdades educacionais intra e entre os estados brasileiros (MARTINS, 2011; DAVIES, 2008).

Entre os vários mecanismos de redistribuição e destinação dos recursos introduzidos pela política de fundos no financiamento da educação pública interessa-nos aqui destacar aqueles mais diretamente relacionados à valorização do magistério. Assim, nas duas versões dos fundos é declarado o objetivo da remuneração condigna do magistério e dos trabalhadores da educação, respectivamente. Para isso, pelo menos 60% da receita recebida pelos estados e municípios dessa fonte deveriam ser aplicados no pagamento dos professores do Ensino Fundamental no Fundef e dos profissionais do magistério da educação básica no Fundeb (BRASIL 1996c; 2006).

No que se refere à remuneração propriamente dita, a lei regulamentadora do Fundef (BRASIL, 1996c) definiu que os governos estaduais e municipais e o Distrito Federal dispusessem de novos planos de carreira e remuneração especificamente para os professores do Ensino Fundamental, de acordo com diretrizes específicas a serem estabelecidas pelo Conselho Nacional de Educação (CNE). Nesse aspecto, o CNE emitiu dois pareceres, o primeiro deles (BRASIL, 1997a) retomava as indicações do Pacto pela Valorização do Magistério e Qualidade da Educação e defendia claramente a adoção por meio de lei federal de um piso salarial profissional nacional (PSPN)⁵, o que contrariava a orientação política e econômica do governo federal. Rejeitado pelo Ministro da Educação Paulo Renato Souza, à época, o CNE emitiu um segundo parecer, cuja resolução então homologada (BRASIL, 1997b) não faz nenhuma menção ao PSPN, mas apenas a uma remuneração média mensal docente, sem estipular qualquer valor. Digna de nota é a indicação de que a remuneração do professor com titulação em licenciatura plena não ultrapasse em mais de 50% a remuneração do professor com titulação de ensino médio.

No Fundeb, os mecanismos relativos à remuneração do magistério são mais claros e evidentes no texto da própria Emenda Constitucional (EC53). O inciso V, art. 206, da Constituição Federal de 1988, por exemplo, que estabelecia o princípio da valorização do magistério, foi dividido em dois, sendo destacada em um inciso única referência ao PSPN. Segundo Abicalil (2008), essa foi uma das alterações na legislação que contornaram um dos

4 O destaque ao magistério da educação básica se faz necessário para diferenciá-lo do magistério da educação superior que atua em várias unidades da Universidade Estadual de Santa Catarina (UESC), não considerado neste artigo.

5 Parecer elaborado pelo conselheiro João Antônio Cabral de Monlevade.

entraves que impediam a concretização do PSPN. Por fim, a EC53 determinou que lei específica estabelecesse o PSPN. A lei que regulamentou o Fundeb (BRASIL 2007), além de determinar prazo de um ano para a fixação da lei do PSPN, estabeleceu que os estados, os municípios e o Distrito Federal implantassem planos de carreira e remuneração para os profissionais da educação básica.

O PSPN foi finalmente instituído em 2008 (BRASIL, 2008), com valor inicial mínimo de R\$ 950,00, especificamente para o vencimento inicial dos profissionais do magistério com formação de ensino médio – modalidade normal em jornada de 40 horas semanais, das quais no máximo 2/3 deveriam ser destinadas a atividades junto aos alunos, reservando 1/3 restante à hora atividade. A lei também estabeleceu que o valor do piso deveria ser corrigido no início de cada ano, de acordo com o mesmo percentual de crescimento do valor anual mínimo por aluno do Ensino Fundamental urbano do Fundeb. As correções havidas têm sido sempre superiores à inflação do período, o que tem assegurado se cumpridas, a real valorização do vencimento inicial das carreiras do magistério. Em 2010, a correção foi de 7,86%; em 2011, 15,85%; em 2012, 22,22%; em 2013, 7,97%; em 2014, 8,43%; e em 2015, 13,01% (BASSI; GIL, 2015).

A resolução do CNE que fixou as novas diretrizes nacionais para os planos de carreira e remuneração ratifica esses aspectos do PSPN (BRASIL, 2009). A lei do PSPN, quase imediatamente à sua aprovação, foi alvo de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn) nº 4.167 (BRASIL, 2011) junto ao Supremo Tribunal Federal (STF), apresentada pelos governadores de cinco estados, com a alegação, entre outras, de que a lei do piso extrapolaria seu alcance ao definir o piso como vencimento básico e não como remuneração total, intervindo assim no que seria uma das prerrogativas dos entes federados (SILVEIRA, 2013; BASSI, GIL, 2015). Até o julgamento definitivo em 2011, a implementação efetiva da lei foi sendo protelada. Convém ressaltar que o governador do Estado de Santa Catarina foi um dos proponentes da ADIn⁶. A confirmação da constitucionalidade da lei do piso pelo STF, seguida de mobilização, greves e paralizações dos professores em todo o Brasil, forçou os governadores e prefeitos ao cumprimento da lei.

Em suma, tendo em vista a sua inserção o PSPN como um dos princípios constitucionais da educação nacional em 1988, a sua materialização em lei, e na prática foi protelada por mais de 20 anos. Até a sua exigência em lei, o PSPN permanecia apenas como bandeira de lutas da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), dos sindicatos do magistério a ela associados e de setores favoráveis à efetiva valorização do magistério.

A reconstrução do contexto das políticas e da legislação em torno da remuneração do magistério, em geral, e do PSPN, em particular, possibilita, a seguir, a análise da trajetória dos vencimentos dos profissionais do magistério da rede pública estadual de educação básica de Santa Catarina. O foco nos vencimentos requer, entretanto, um breve esclarecimento. Ao se deter sobre o significado conceitual dos termos “salário”, “vencimento” e “remuneração”, Camargo *et al* (2009, p. 342) esclarecem que “No caso do magistério público, a remuneração é composta pelos vencimentos do cargo, acrescida de vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei [...]”. Assim, muito embora acima tenha havido freqüentes menções à remuneração, a análise aqui empreendida deter-se-á sobre os vencimentos que, de modo geral, é o principal componente daquela.

Antes da análise dos vencimentos é necessário situar a quantidade de profissionais do magistério estadual, a sua composição, bem como o seu enquadramento na carreira no período, o que vai ajudar, posteriormente, na verificação do alcance e implicações do PSPN na estrutura da carreira e ao longo dos seus níveis, classes e referências.

Procedeu-se a uma análise quantitativa e documental. As informações sobre o quadro do magistério foram disponibilizadas pela Secretaria Estadual da Educação (SED) e obtidas no *site* da Secretaria de Estado da Fazenda. Os dados sobre os vencimentos do período foram extraídos das tabelas de vencimentos do magistério, cedidas pela SED, pelo Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Santa Catarina (SINTE) e copiados da legislação disponível no *site* da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC).

⁶ Além dos governadores de Santa Catarina e do Mato Grosso do Sul, assinaram a ADIn os governadores do Rio Grande do Sul, do Paraná e do Ceará.

Os profissionais do magistério público estadual e seus vencimentos

O quadro do magistério público estadual catarinense descrito na Tabela 1 passou por significativas alterações entre 2004 e 2014. Nesse intervalo foi criado o cargo de Assistente de Educação para funções administrativas nas unidades escolares. Junto aos cargos de Professor, de Especialista em Assuntos Educacionais⁷, de Consultor Educacional e de Assistente Técnico Pedagógico, compõe o quadro efetivo estatutário, cujos ocupantes ingressam por meio de concurso público (SANTACATARINA, 1992; 2005). O quadro do magistério é complementado por um número significativo de professores *Admitidos em Caráter Temporário* (ACT) que, como o próprio nome indica, são profissionais contratados temporariamente por cerca de 10 (dez) meses a cada ano para o exercício da docência, após processo seletivo específico. Note-se que os ACT superaram numericamente os professores, alcançando, em 2014, praticamente a metade do quadro efetivo. Tal destaque é importante, como será visto adiante, pois o valor do vencimento desses professores contratados, ao apresentar certa proporcionalidade em relação ao dos efetivos, será beneficiado com a implantação do PSPN e terá peso decisivo no volume da despesa total com os vencimentos.

Com relação aos profissionais efetivos⁸ chama a atenção a queda significativa no número de Professores, seguida da redução do número de Especialistas em Assuntos Educacionais e de Consultores Educacionais, enquanto Assistentes Técnicos Pedagógicos e Assistentes de Educação mostra crescimento expressivo. A redução do número dos primeiros pode ser atribuída às aposentadorias, combinada com a ausência de concursos públicos, como é atestado pelo volumoso e crescente número de ACT particularmente para ocupar as vagas dos Professores aposentados. Observe-se que a quantidade e a proporção de redução dos Professores são praticamente compensadas pelo crescimento do número e proporção dos ACT. Esse quadro indica a adoção pelo governo estadual de política de contenção das despesas com a folha de pagamentos e de controle da atuação do magistério (BORGES, 1995).

Tabela 1 – Magistério público estadual de educação básica –cargos, composição e evolução quantitativa–2004-2014 (mês de referência: outubro)

Cargos	2004		2014		Variação % 2004-2014
	nº	%	nº	%	
Professor	21.492	52%	17.812	42%	-17%
Especialista em Assuntos Educacionais	1.880	5%	1.018	2%	-46%
Consultor Educacional	145	0,4%	66	0,2%	-54%
Assistente Técnico Pedagógico	50	0,1%	1.870	4%	3640%
Assistente de Educação	-	-	1.203	3%	-
Professor ACT	17.632	43%	20.823	49%	18%
Total	41.199	100%	42.792	100%	4%

Fonte: Os autores com base em Santa Catarina(2011a; 2014).

Legenda: Professor ACT = Professor Admitido em Caráter Temporário.

⁷ O Especialista em Assuntos Educacionais acumula as funções de administrador, supervisor e orientador escolar.

⁸ Profissionais efetivos são os cargos em que o ingresso na carreira ocorre por concursos públicos de provas e títulos, também chamados de estatutários.

Os ocupantes dos cargos efetivos do magistério movimentam-se ao longo de carreira que está estruturada verticalmente em 4 (quatro) níveis de acordo com a formação dos profissionais do magistério (Magistério – Ensino Médio; Graduação com Licenciatura Curta; Graduação com Licenciatura Plena e Pós-Graduação), cada um deles dividido em 3 (três) subníveis, somando ao todo 12 subníveis numerados. Cada subnível do nível Pós-Graduação, em particular, corresponde, respectivamente, à formação em Especialização, em Mestrado e em Doutorado. A progressão vertical ocorre a qualquer tempo mediante a apresentação de nova formação pelo professor. Em disposição horizontal, cada subnível compreende 7 (sete) referências ou classes, identificadas com as letras de A a G, com valores crescentes de vencimento cada uma. A progressão horizontal pode ocorrer pela conquista de duas referências a cada 3 (três) anos, uma por tempo de serviço e outra por desempenho satisfatório no exercício do cargo (SANTA CATARINA, 1992; BASSI; DEBOVI; SANDRINI, 2012).

O número e a distribuição dos profissionais do magistério em cada subnível da carreira, mostrado pela Tabela 2, enfatiza importantes alterações entre 2004 e 2010. A mais evidente é que a maioria dos profissionais progrediu na carreira para as posições mais altas na tabela de vencimentos ao adquirirem a Pós-Graduação em Especialização, movimento que já vinha ocorrendo. Assim, enquanto nos subníveis relativos à formação de Graduação em Licenciatura Plena a proporção dos profissionais reduziu-se para 15%, no subnível imediatamente superior, correspondente a formação de pós-graduação, nível Especialização, concentravam-se 77% dos profissionais. Logo que ingressam na carreira no subnível 7, e quase que simultaneamente aos três anos exigidos de estágio probatório, os profissionais do magistério podem frequentar e concluir cursos de Especialização nas universidades privadas, cujo certificado lhes permite progredir para o subnível 10, em uma espécie de atalho vertical na carreira. Adquirem assim rapidamente posições em classes com vencimentos superiores aos que alcançariam em maior tempo de espera se perseguissem a progressão horizontal nos subníveis 7, 8 e 9 da formação em Licenciatura Plena. Pode-se acrescentar que tal movimento foi impulsionado também devido aos baixos valores dos vencimentos nas classes dos níveis e subníveis do início da carreira.

O subnível 10 relativo à Pós-Graduação *lato sensu*, nível Especialização, pode ser considerado o topo possível da carreira, já que avançar aos dois subníveis superiores depende do ingresso nos poucos Programas de Pós-Graduação *stricto sensu* em Santa Catarina, com rigorosos processos seletivos que oferecem poucas e disputadas vagas gratuitas nas 3 (três) universidades públicas e nas demais universidades comunitárias e particulares do estado que cobram mensalidades⁹.

Tabela 2 - Distribuição dos profissionais do magistério em efetivo exercício nos subníveis da carreira - 2004/2010 (mês de referência: agosto)

Habilitação	Nível	2004		2010		Variação % 2004-2010
		nº	%	nº	%	
Ensino Médio Magistério	1	425	2%	530	2%	25%
	2	749	3%	45	0%	-94%
	3	1.192	5%	171	1%	-86%
Graduação Licenciatura Curta	4	190	1%	44	0%	-77%
	5	103	0%	43	0%	-58%
	6	220	1%	80	0%	-64%
Graduação Licenciatura Plena	7	8.995	37%	3.027	13%	-66%
	8	435	2%	183	1%	-58%
	9	527	2%	303	1%	-43%
PG - Especialização	10	10.590	44%	17.306	77%	63%
PG - Mestrado	11	672	3%	791	4%	18%
PG - Doutorado	12	22	0%	42	0%	91%
TOTAL		24.120	100%	22.565	100%	-6%

Fonte: Os autores com base em Santa Catarina (2011b).

Outra constatação que emana da Tabela 2 é que apenas 3% dos profissionais do magistério (eram 10% em 2004) encontravam-se nos patamares iniciais da carreira com formação de Ensino Médio – Magistério. Esse reduzido número de cargos tendentes à extinção está adequado a regulamentações estabelecidas pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) (BRASIL, 1996b). De um lado, os professores com essa formação não podem atuar na Educação Infantil e nas séries iniciais do Ensino Fundamental. De outro, a responsabilidade pela educação infantil passou à alçada de competência dos municípios, que dividem com os governos estaduais a responsabilidade pelo Ensino Fundamental, porém em muitas unidades da federação os municípios assumem a maioria das matrículas nas séries iniciais do Ensino Fundamental. É o caso de Santa Catarina. Além disso, a legislação do Fundeb determina que as receitas redistribuídas por esse fundo contemplem apenas essas responsabilidades. Assim, o governo estadual ao não prestar o atendimento da etapa e paulatinamente deixar de atender o seguimento, devido à intensa municipalização ocorrida desde meados dos anos 1990, passa a prescindir de profissionais com a formação de Ensino Médio – Magistério.

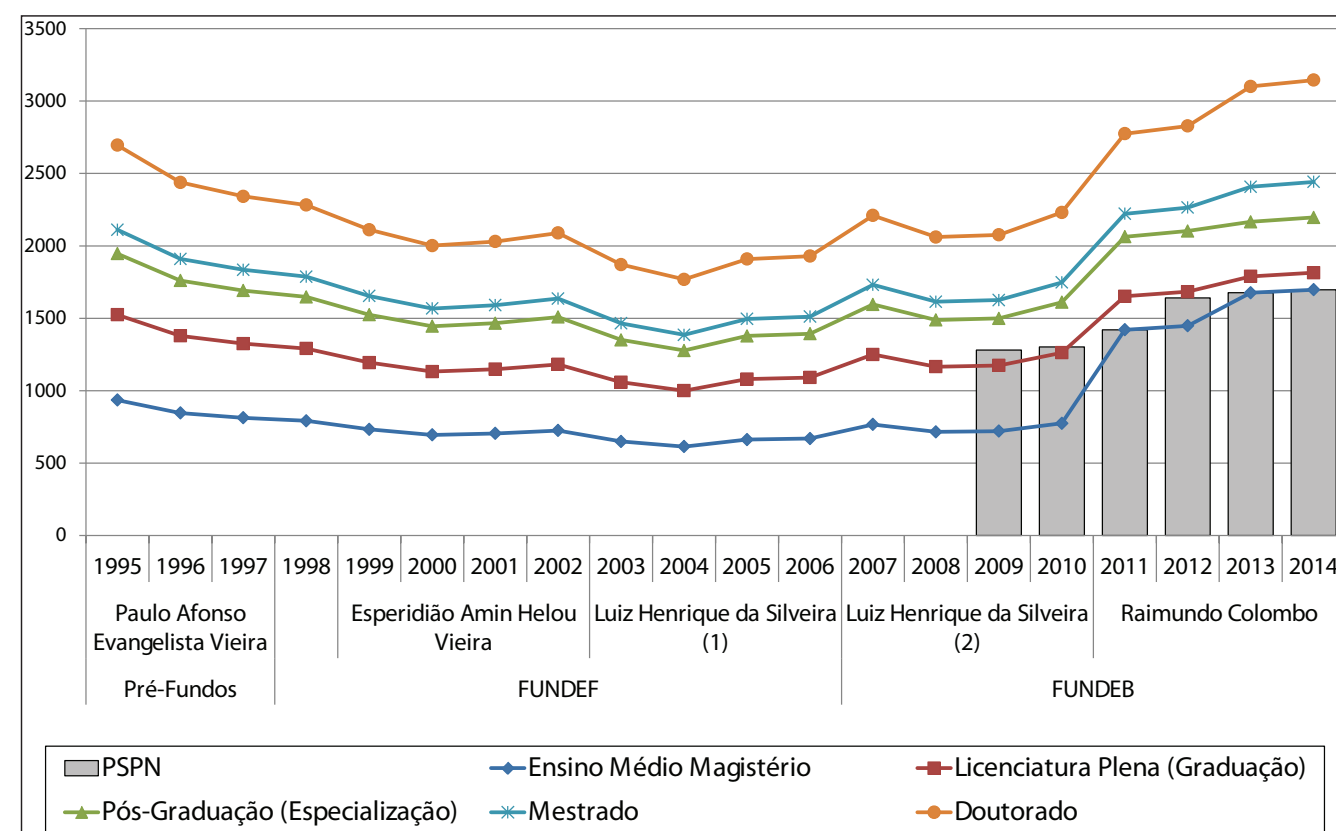
Em uma relação mais direta com o tema deste artigo, importa ainda destacar que a lei do piso, uma vez implementada pelo governo estadual, alcançaria basicamente o vencimento inicial que é o da carreira e os outros vencimentos desse reduzido número de profissionais do magistério, já que, não custa lembrar, ela estabeleceu um patamar mínimo de vencimento para professores com formação de Ensino Médio, na modalidade Normal, com 40 horas de jornada de trabalho semanais. O que significa dizer que os vencimentos da grande maioria

⁹ Em todo o Estado de Santa Catarina estão credenciados pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) 3 programas de pós-graduação em educação com mestrado e doutorado e mais 8 apenas com mestrado.

dos profissionais do magistério estadual que, como visto, encontra-se em patamares superiores da carreira, só serão afetados se a aplicação do piso sobre o vencimento inicial repercutir ao longo da estrutura da carreira, de acordo com as atuais proporções entre os vencimentos nas classes e entre os níveis e subníveis. Isso será abordado mais adiante.

O valor dos vencimentos dos profissionais do magistério estadual passou por várias alterações desde 1995 até 2014. O Gráfico 1 oferece uma síntese da trajetória especificamente dos vencimentos iniciais relativos a cada nível de formação da carreira estadual entre 1995 e 2014, cujos valores estão atualizados para reais de dezembro de 2014, de acordo com o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), do Instituto Brasileiro e Geografia e Estatística (IBGE). Os vencimentos seguem sendo desvalorizados até 2004, quando atingem seu menor poder aquisitivo diante da inflação do período, a despeito das reposições em 2001 e 2003. Em seguida, irão apresentar recuperação importante em 2007, com a incorporação de vários abonos, mas só irão repor os patamares de 1995 com o cumprimento da lei do PSPN em 2011, embora os vencimentos dos níveis mais elevados de formação tenham sido mitigados e a carreira desestruturada e achatada¹⁰, como é evidenciado no gráfico. Nos anos finais da trajetória é possível constatar o achatamento da carreira entre a formação de Ensino Médio-Magistério e de Pós-Graduação-Especialização.

Gráfico 1 – Trajetória do vencimento inicial dos profissionais do magistério com formação de Ensino Médio, Graduação, Especialização, Mestrado e Doutorado e o PSPN – 1995 – 2014.



Fonte: Os autores com base em Santa Catarina (2009; 2011a; 2011b; 2011c; 2013; 2014).

Valor real atualizado para reais de dezembro de 2014 pelo INPC/IBGE.

Portanto, somente no governo de Raimundo Colombo (2011-2014) é que ocorrerão alterações substanciais nos vencimentos, por força do julgamento final com confirmação da constitucionalidade da lei do piso pelo STF, seguida de imediata, forte e ampla mobilização e paralisação do magistério estadual¹¹. Porém, o cumprimento da lei com o vencimento inicial sendo elevado para R\$ 1.187,00 foi acompanhado da desestruturação do plano de cargos e carreira (SANTA CATARINA, 1992) e do achatamento¹² dos valores dos vencimentos das classes e níveis superiores. Várias regras e critérios de carreira foram modificados e algumas gratificações foram extintas e incorporadas ao vencimento, de forma que o governo atenuou o impacto financeiro das alterações (SANTA CATARINA, 2011b; 2013). Em 2012, o governo deixa de cumprir a lei do piso quando o valor estabelecido nacionalmente alcançou R\$ 1.451,75.

A desestruturação e o achatamento da carreira foram possibilitados pela revogação do dispositivo que determinava a existência de um percentual de 3% entre os valores dos vencimentos das referências da tabela de vencimentos do magistério (SANTA CATARINA, 2011b). A dispersão¹³ entre os vencimentos inicial e final foi anulada ou substancialmente reduzida. Nos subníveis de cada formação da carreira a dispersão que era originalmente de 38% foi anulada nos níveis de formação de Ensino Médio-Magistério e Graduação Licenciatura Curta, em que em todas as classes os vencimentos foram equiparados ao valor do piso. No nível relativo à Graduação-Licenciatura Plena a dispersão foi reduzida para 29%. Como resultado, a dispersão geral da carreira, entre os vencimentos inicial (relativo à classe 1A da formação de Ensino Médio-Magistério) e final (relativo à classe 12G da formação de Doutorado), foi reduzida de 188% para apenas 85%.

Tendo em vista a composição do quadro do magistério (Tabelas 1 e 2) vai-se constatar, portanto, que um número reduzido de profissionais do quadro efetivo, enquadrados nos subníveis do Ensino Médio-Magistério, foi beneficiado pelo piso. Os milhares de professores ACT foram os maiores beneficiados pelo cumprimento do piso, pois seus vencimentos, fixados com base no valor do vencimento inicial do primeiro subnível da formação de Graduação-Licenciatura Plena, foram reajustados em 39% em 2011. A Tabela 3 mostra os reajustes de cada classe (referências) em relação aos valores vigentes em 2010, decorrentes do cumprimento do PSPN, em que se constata que praticamente dobrou o valor do vencimento inicial da carreira, com um reajuste de 95%. No subnível 10, em que se encontra a maioria dos profissionais do magistério, os reajustes nas referências estiveram entre 34 e 36%.

¹¹ O magistério estadual promoveu forte paralisação das aulas por mais de dois meses após a decisão do STF sobre a lei do PSPN, com ampla participação dos ACT, e conquistou apoio importante da opinião pública catarinense, o que forçou o governo a implementar a lei do piso.

¹² É elevado substancialmente o valor dos vencimentos do início da carreira mas são anuladas e contidas a elevação dos valores dos vencimentos das classes e dos níveis superiores.

¹³ Segundo Dutra Jr. et al dispersão é “ a distância entre a menor e a maior remuneração que correspondem, respectivamente, ao início e ao final da carreira de uma determinada categoria profissional” (2000, p. 131).

¹⁰ O governo estadual utiliza a expressão “compactada”, como forma de atenuar o impacto das medidas que desestruturaram a carreira. A esse respeito (em dezembro de 2015), tramita na Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina projeto de lei que objetiva a “descompactação” da carreira.

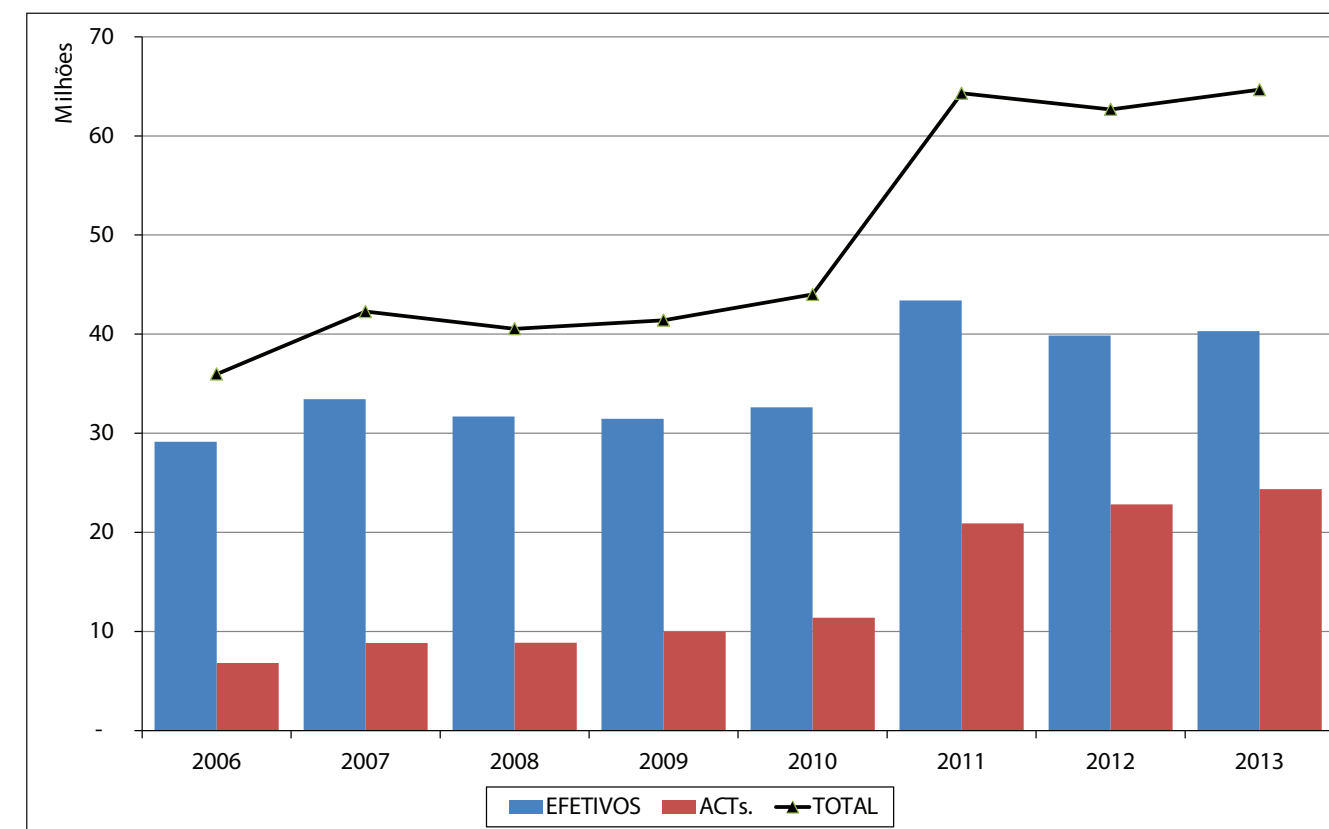
Tabela 3 – Percentuais de reajuste nas referências da tabela de vencimentos do magistério estadual de 2011.

HABILITAÇÃO	NÍVEL	REFERÊNCIAS						
		A (01)	B (02)	C (03)	D (04)	E (05)	F (06)	G (07)
ENSINO MÉDIO MAGISTÉRIO	1	1,95	1,90	1,84	1,80	1,75	1,70	1,66
	2	1,80	1,75	1,70	1,66	1,62	1,58	1,54
	3	1,67	1,66	1,61	1,57	1,56	1,51	1,47
GRADUAÇÃO LICENCIATURA CURTA	4	1,57	1,56	1,51	1,47	1,43	1,40	1,39
	5	1,47	1,43	1,40	1,39	1,39	1,39	1,38
	6	1,39	1,39	1,39	1,38	1,38	1,38	1,37
GRADUAÇÃO LICENCIATURA PLENA	7	1,39	1,39	1,38	1,38	1,38	1,37	1,37
	8	1,38	1,38	1,37	1,37	1,37	1,36	1,36
	9	1,37	1,37	1,36	1,36	1,36	1,35	1,35
PG ESPECIALIZAÇÃO	10	1,36	1,36	1,35	1,35	1,35	1,34	1,34
PG - MESTRADO	11	1,35	1,35	1,34	1,34	1,34	1,33	1,33
PG - DOUTORADO	12	1,34	1,34	1,33	1,33	1,33	1,32	1,32

Fonte: Os autores com base em Santa Catarina (2010; 2011b).

O não estabelecimento de um percentual mínimo na dispersão da carreira, como consta na Resolução do CNE nº 03/97 não incluído na atual lei do piso e na Resolução nº 02/09 do CNE, permitiu a desestruturação da carreira do magistério em Santa Catarina.

Por fim, convém acrescentar que o conjunto de medidas tomadas pelo governo Raimundo Colombo atenuou o impacto financeiro das despesas com os vencimentos valorizados que resultou do cumprimento do PSPN. O Gráfico 2 mostra que o total de despesas com os vencimentos do magistério que vinha sendo mantido próximo dos R\$ 40 milhões até 2010, salta para perto de R\$ 65 milhões de 2011 em diante. Nesse aumento, as despesas com o vencimento dos ACT cresceu 206% passando a ocupar 33% do total das despesas em 2011 diante dos 26% até o ano anterior, enquanto a soma dos vencimentos dos efetivos cresceu 49%, reduzindo sua participação na despesa total de 74 para 67%.

Gráfico 2 – Despesas com o vencimento dos profissionais do magistério - 2006 – 2013

Fonte: Os autores com base em Santa Catarina, 2014.
Valores atualizados para dezembro de 2014 (INPC-IBGE).

Conclusões

Os vencimentos dos profissionais do magistério da educação básica da rede estadual de ensino sofreram significativas alterações entre 1995 e 2014. Na maior parte do período em que esteve em vigência a política de fundos com dispositivos que obrigavam a aplicação de grande parcela das suas receitas na remuneração dos profissionais da educação, a trajetória dos vencimentos nos anos iniciais do período seguiu em desvalorização, permaneceu estagnada em baixos valores nos anos intermediários e somente com o cumprimento da lei do piso, após a confirmação da sua constitucionalidade pelo STF, ocorreu a valorização e ganho real de valor.

Os milhares de professores ACT foram os mais beneficiados em seus vencimentos pelo cumprimento da lei do piso, em virtude destes vincularem-se ao valor do vencimento inicial do nível de carreira dos profissionais com formação em Graduação com Licenciatura Plena. Porém, os vencimentos da maioria dos profissionais efetivos que se encontram em patamares próximos ao topo da carreira foram reajustados em proporções muito menores. Isso, em função das alterações promovidas no plano de carreira que provocaram um aumento substancial nas despesas totais com os vencimentos dos profissionais do magistério de um modo geral.

Pode-se deduzir disso que as alterações foram definidas deliberadamente para conter o aumento das despesas. Tais medidas achataram a dispersão percentual entre os vencimentos e desestruturaram o plano de carreira e remuneração do magistério estadual, o que revela que o discurso oficial de valorização do magistério na prática não se concretiza.

Por fim, convém acrescentar que esse achatamento pode implicar no descumprimento da meta 17 do PNE e da meta de mesmo número do Plano Estadual de Educação as quais objetivam a equiparação do rendimento médio dos profissionais do magistério ao dos demais profissionais com escolaridade equivalente.

Referências

- ABICALIL, C. A. Piso Salarial Constitucional, legítimo, fundamental. Revista Retratos da Escola, Brasília, v. 2, n. 2-3, p. 67-80, jan./dez. 2008. Disponível em <http://www.esforce.org.br/index.php/semestral/article/view/125/228>. Acesso em 12 dez. 2015.
- ARELARO, L. R. **Fundef**: uma avaliação preliminar dos dez anos de sua implantação. Disponível em <http://30reuniao.anped.org.br/trabalhos/GT05-3866--Int.pdf>. Acesso em 12 dez, 2015.
- BORGES, A. M. Professor ACT, descartável ou imprescindível? **Perspectiva**, v. 13, n. 23. 1995. Disponível em <https://periodicos.ufsc.br/index.php/perspectiva/article/view/10636>. Acesso em 12 dez. 2015.
- BASSI, M. E.; DEBOVI, A.; SANDRINI, N. M. S. Carreira e remuneração do magistériopúblico da educação básica no sistemade ensino estadual de Santa Catarina. **Educação em Foco**. Vol. 15, n 19, junho 2012, p. 57-80. Disponível em <http://www.uemg.br/openjournal/index.php/educacaoemfoco/article/view/249/218>. Acesso em 21 jan. 2012.
- _____, GIL, J. Remuneração de professores de escolas públicas no contexto do Fundeb e do PSPN. In: GOUVEIA, A. B.; PINTO, J. M.; FERNANDES, M. D. **Financiamento da educação no Brasil – os desafios de gastar 10% do PIB em dez anos**. Campo Grande: Oeste, 2015.
- BRASIL.Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasilde 1988**. 18. ed. São Paulo. Saraiva, 1998.
- _____. **Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996**. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. 1996a. Diário Oficial da União, Brasília, 13set. 1996.
- _____. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. 1996b. Diário Oficial da União, Brasília, 23 dez. 1996.
- _____. **Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. 1996c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19424.htm. Acesso em: 9 set. 2014.
- _____. **Lei nº 10.172, de 09 de junho de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 10 jan. 2001.
- _____. **Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006**. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm. Acesso em: 1 out. 2013.
- _____. **Lei nº 11.494, de 20 de julho de 2007**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm. Acesso em: 1 out. 2013.
- _____. **Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008**. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/11738.htm. Acesso em: 9 set. 2014.
- _____. **Lei 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 26 jun. 2014.

- _____. Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE/CEB 02, de 26 de fevereiro de 1997**. Diretrizes para a carreira e remuneração do magistério público. 1997a. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/atos-normativos--sumulas-pareceres-e-resolucoes/323-secretarias-112877938/orgaos-vinculados-82187207/13255-parecer-ceb-1997>. Acesso em 09 dez. 2015.
- _____. _____. **Resolução CNE/CEB nº 3, de 8 de outubro de 1997**. Fixa Diretrizes para os Novos Planos de Carreira e de Remuneração para o Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. 1997b. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/atos-normativos--sumulas-pareceres-e-resolucoes/323-secretarias-112877938/orgaos-vinculados-82187207/13205-resolucao-ceb-1997>. Acesso em 09 dez. 2015.
- _____. _____. **Resolução CNE/CEB nº 2, de 28 de maio de 2009**. Fixa as Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração para osProfissionais do Magistério da educação básica pública. 2009. Disponível em http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/resolucao_cne_ceb002_2009.pdf. Acesso em 12 dez. 2015.
- _____. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade nº 4.167, de 29 de outubro de 2008**. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=626497&tipo=AC&descricao=Inteiro%20Teor%20ADI%20/%204167>. Acesso em: 3 ago. 2014.
- CAMARGO, R. B. et al. Financiamento da educação e remuneração docente: um começo de conversa em tempos de piso salarial. 2009. RBPAAE, v. 25, n. 2. Disponível em <http://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/19501>. Acesso em 10 dez. 2015.
- CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 1997, Belo Horizonte. Comissão Organizadora. Plano Nacional de Educação: Proposta da Sociedade Brasileira. Belo Horizonte: II CONED, 1997. Disponível em: <http://www.fedesp.org.br/documentos/PNE%20-%20proposta%20da%20sociedade%20brasileira.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2015
- DAVIES, N. O **Fundef e as verbas da educação**. São Paulo: Xamã, 2001.
- _____. **Fundeb**, a redenção da educação básica? Campinas: Autores Associados, 2008.
- DUTRA JR, A. F. et al. **Plano de Carreira e Remuneração do Magistério Público**: LDB, FUNDEF, Diretrizes nacionais e nova concepção de carreira. FUNDESCOLA/MEC, 2000.
- MARTINS, P. S. **Fundeb, federalismo e regime de colaboração**. Campinas: Autores Associados, 2011.
- MONLEVADE, J.; FERREIRA, E. B. **O Fundef e seus pecados capitais**. 2 ed. Ceilândia, 1998.
- OLIVEIRA, D. A. O trabalho docente na América Latina: identidade e profissionalização. Revista Retratos da Escola, Brasília, v.2, n.2-3, p.29-39, jan./dez.2008.
- OLIVEIRA, R. P. O financiamento da educação. In: _____, ADRIÃO, Theresa (orgs.). **Gestão, financiamento e direito à educação**. 3 ed. São Paulo: Xamã, 2007.
- SANTA CATARINA. **Lei Complementar Promulgada nº 1.139**, de 28 de outubro de 1992. Dispõe sobre cargos e carreiras do Magistério Público Estadual estabelecem nova sistemática de vencimentos, institui gratificações e dá outras providências. Disponível em http://www.sed.sc.gov.br/secretaria/documentos/doc_download/1122-lei-complementar-promulgada-no-1139-1992. Acesso em 12 dez. 2015.
- _____. **Tabelas de vencimentos do magistério de educação básica de 1994 a 2009**. 2009. Florianópolis: SED (mimeo).
- _____. **Lei Complementar nº 539, de 18 de julho de 2011**. Modifica o valor de vencimento, altera gratificações, absorve e extingue vantagens pecuniárias dos membros do Magistério Público Estadual, ativos e inativos, e estabelece outras providências. 2011b. Disponível em <http://200.192.66.20/ALESC/PesquisaDocumentos.asp>. Acesso em 12 dez. 2015.
- _____. **Lei nº 15.695, de 21 de dezembro de 2011**. Dispõe sobre a data-base para fins de revisão geral anual da remuneração e subsídio dos servidores públicos civis e militares estaduais, ativos, inativos e pensionistas do Poder Executivo e estabelece outras providências. 2011c. Disponível em <http://200.192.66.20/ALESC/PesquisaDocumentos.asp>. Acesso em 12 dez. 2015.

SANTA CATARINA. **Lei Complementar nº 592, de 20 de março de 2013.** Modifica o valor de vencimento dos membros do Magistério Público Estadual, ativos e inativos, e estabelece outras providências. 2013. Disponível em <http://200.192.66.20/ALESC/PesquisaDocumentos.asp>. Acesso em 12 dez. 2015.

_____. Lei Promulgada nº 16.360, de 16 de abril de 2014. Fixa os valores de vencimento dos membros do Magistério Público Estadual e estabelece outras providências. 2014. Disponível em <http://200.192.66.20/ALESC/PesquisaDocumentos.asp>. Acesso em 12 dez. 2015.

_____. **Plano estadual de educação – 2015 – 2014.** Versão preliminar. Florianópolis, 2015. Disponível em <http://www.sed.sc.gov.br/secretaria/plano-estadual-de-educacaoosc-versao-preliminar>. Acesso em 12 dez. 2015.

_____. Secretaria do Estado da Educação. Diretoria do Desenvolvimento Humano. **Despesa financeira de pessoal do quadro do magistério público estadual.** 2011a. Florianópolis: SED (Arquivo Eletrônico).

_____. _____. **Quantitativo de professores efetivos por nível/referência.** 2011b. Florianópolis: SED (Arquivo Eletrônico).

SANTA CATARINA. Secretaria do Estado da Fazenda. **Relação de servidores.** 2014. Disponível em [http://www.transparencia.ciasc.sc.gov.br/AcessoInformacao/\(S\(1h13hpatxdz5mekk22nivixz\)\)/PaginaInicial.aspx](http://www.transparencia.ciasc.sc.gov.br/AcessoInformacao/(S(1h13hpatxdz5mekk22nivixz))/PaginaInicial.aspx). Acesso em 10 dez. 2015.

SILVEIRA, A. D. O judiciário brasileiro e a política educacional: questionamento da lei do piso nacional para o magistério no Supremo Tribunal Federal. **Cadernos de Pesquisa: pensamento educacional.** Curitiba, v. 8, n. 19, págs. 219-250, mai./ago., 2013.

SINDICATO DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO DA REDE PÚBLICA DE ENSINO NO ESTADO DE SANTA CATARINA. Valores salariais a partir de agosto de 2010 (4,277%) 40 horas semanais Tabela Consolidada. 2010.

RESENHA

JOHNSON, Susan Moore & PAPAY, John. Redesigning Teacher Pay – A System for the Next Generation of Educators. EPI, volume 2: USA, 2009

Por Luiza Freire¹

Esta resenha tem como objetivo apresentar e divulgar uma das produções acadêmicas recentes estadunidenses a respeito da remuneração dos docentes da educação básica. Susan Moore Johnson e John Papay apresentam aos leitores os resultados das pesquisas desenvolvidas nos Estados Unidos pelo Instituto de Economia Política (EPI). O Instituto é responsável por publicar uma série de pesquisas destinadas a compreender como as políticas educacionais e de remuneração de professores tem impactado no cotidiano da profissão nos últimos anos naquele país. Neste segundo volume os autores demonstram analiticamente a estrutura da remuneração norte-americana frente as mudanças implementadas no governo de Barack Obama. Políticas estas que concentram-se na identificação, recrutamento, motivação e retenção de professores altamente eficazes.

Na introdução os autores abordam a recente história da política educacional estadunidense e apontam para os principais componentes responsáveis pelos planos educacionais e que orientam as novas diretrizes para o pagamento dos docentes, tais como, os planos baseados no pagamento por performance e através de resultados dos testes padronizados. Os autores indicam que grande parte destas políticas derivaram da preocupação tanto da iniciativa privada quanto do governo nacional em melhorar a qualidade no interior das escolas. Estas instituições partiram em essência da prerrogativa, lançada pelo então presidente Barack Obama, em 2009, para a melhoria dos programas de formação docente que "(...)É hora de começar a premiar os bons professores, [e] parar de inventar desculpas para os maus" (New York Daily News, 2009). Nesse contexto é possível identificar que a nova intenção entre os reformadores da educação surgiu sugerindo que este sistema atual está "fora de moda". O sistema tradicional, segundo os autores em análise sobre os reformistas, não consegue atrair os melhores graduados e proporcionar na prática dos professores incentivos na produção de resultados entendido pelos autores como qualidade nas escolas. A série de livros reúne especialistas da educação e das ciências sociais para analisar os principais aspectos dessas políticas.

Neste volume é possível entender o processo derivado a partir do ano de dois mil e nove (2009), basicamente em resposta as políticas reformistas que alguns estados e distritos escolares começaram a experimentar os novos planos utilizando-se da aplicação em formato pay-for-performance, onde os professores são compensados, pelo menos em parte, pela sua contribuição para os (bons) resultados dos testes padronizados dos alunos.

O livro é subdividido em introdução, dois capítulos dedicados à análise e, por fim, as conclusões dos autores. No primeiro capítulo os autores apontam a política do pagamento por performance (*pay-for-performance*) e segundo eles esta ação concentra-se em uma cadeia de programas. Nesta rede incluem-se as estratégias de compensação salarial, a tentativa de aproximação da rede do pagamento por resultados e como esta prática se dá na realidade das escolas. Os autores anunciam e fornecem uma estrutura simples para comparar,

Recebido em Outubro de 2015 | Aprovado em Dezembro de 2015

¹ Mestre em Educação pela UFPR e bolsista de Doutorado (CAPES) no Núcleo de Políticas Educacionais (NuPE) da Universidade Federal do Paraná. E-mail: luizafreire80@gmail.com

projetar e avaliar remuneração por desempenho através dos planos de educação. Um panorama abrangente, motivado pelas pesquisas em economia e psicologia sobre o impacto dos incentivos sobre o comportamento do trabalhador e que é aplicado a vários planos de pagamento de desempenho conhecidos atualmente e utilizados em grandes distritos escolares urbanos nos Estados Unidos.

A segunda parte é dedicada a análise referente aos pagamentos e ao plano de carreira, estes itens como uma nova proposta ou um novo olhar para as futuras gerações de professores. Os autores abordam os estágios do plano de carreira, o olhar acerca dos fundos remetidos à carreira docente, os incentivos locais e prêmios que compõe a remuneração e como se dá a implementação do plano atualmente em alguns distritos e cidades americanas. A conclusão é inacabada demonstrando a necessidade de pesquisas mais avançadas no campo, pois os impactos das políticas de remuneração ainda são recentes e difíceis de mensurar em resultados concretos. Os autores apontam para algumas hipóteses para um futuro próximo na análise dos estados e/ou distritos onde os planos apresentam no momento resultados mais favoráveis após a implementação dos planos de carreira reconfigurados dentro da lógica dos testes padronizados.

Por fim é preciso alertar que os autores indicam um trabalho de pesquisa mais minucioso, que proporcione uma visão a longo prazo da execução dos planos, oferecendo um plano de carreira baseado no que é destinado, ou seja, exclusivamente a melhorar o capital humano na profissão docente. As últimas reformas remuneração norte-americanas demonstraram o volume de expressões e ações utilizadas para denominar as diferentes formas de pagamento da atividade docente, tais como, o *pay-for-performance*, a remuneração profissional, o pagamento por mérito, e a remuneração baseada em desempenho. Johnson&Papay fornecem nesta obra uma estrutura simples, todavia rica, analítica, que permite identificar claramente as dimensões dos planos de remuneração por desempenho. Eles sugerem que a remuneração baseada no desempenho deve antes ser parte de uma estratégia de capital humano bem concebido para garantir um bom desenvolvimento da atividade docente através de todas as fases de sua carreira.

Em todas as passagens da obra e especialmente no desfecho os autores apontam que, como na maioria das reformas na remuneração dos professores recentes, ainda é muito cedo para avaliar empiricamente os efeitos e/ou impactos destas medidas sobre o desempenho e o mercado de trabalho para os professores estadunidenses. Os dois estudos neste volume percorrem um longo caminho para identificar as dimensões de *pay-for-performance* que merecem maior atenção por parte dos pesquisadores, *policy makers* e decisores políticos nos Estados Unidos e nos países que tem como foco a qualidade na educação.

RESUMOS DE TESES E DISSERTAÇÕES

Trajetória da Burocracia Educacional: recrutamento e recursos de poder

Autora: Waldirene Bellardo
Nível: Doutorado (PPGE/UFPR)
Orientador: Prof. Dr. Ângelo Ricardo de Souza

O presente estudo, denominado “Trajetória da burocracia educacional: recrutamento e recursos de poder” investiga, na esfera da política, quem são os burocratas que ocupam os cargos e funções de livre nomeação na administração pública municipal, em seus diferentes níveis hierárquicos de atuação. A metodologia incluiu dados diretos da administração municipal (Regimento Interno, legislações, organograma, documentos) concomitante à coleta de dados referentes à carreira dos profissionais investigados, especialmente no que tange à trajetória no magistério público municipal. A análise empírica foi balizada pelos pressupostos teóricos da obra de Weber, a qual subsidiou o debate acerca da administração burocrática e do ethos que distingue os papéis dos dois atores internos ao aparelho de Estado: o político e o burocrata. Não obstante, os tensionamentos entre estes atores exigiu uma ampliação do quadro teórico, incorporando ao diálogo com Weber (1971, 1986, 1994, 2004, 2013), as obras de Wahrlich (1974, 1983, 1984), Schneider (1994, 1995), Peters (1987), Olivieri (2002, 2007), Moe (1983, 1990), Merton (1970), Martins (1997), Lipsky (1980), Lindblom (1981), Levin (2005), Lane (1993), Graham (1968), Geddes (1990, 1994), Evans (1979, 1993, 1999), Crozier (1964), Bonis e Pacheco (2010), Bendix (1986), Beetham (1988), Abrahamsson (1977), Abrucio e Loureiro (1999) e Aberbach, Putnam e Rockman (1981). Cabe ainda frisar que esta pesquisa tomará a burocracia como fenômeno de poder e a estrutura organizacional da administração pública como espaço de distribuição de poder. Considerando tais pressupostos, a escolha da Secretaria Municipal da Educação de Curitiba como locus de investigação se deu por dois motivos: primeiramente pelo vínculo da pesquisadora e, por conseguinte, pelas condições de acesso aos dados e, em segundo lugar, pelo grau de institucionalização de uma secretaria municipal de grande porte. Com relação ao tema, há também pelo menos duas justificativas para sua escolha: a primeira refere-se à ausência de trabalhos nessa área e ao incipiente debate sobre a identidade e a trajetória da burocracia educacional; a segunda diz respeito à relevância da burocracia nas arenas decisórias do poder público, no processo de formulação e implementação das políticas educacionais. Em síntese, a pesquisa permitiu a caracterização de quatro perfis singulares dos servidores que assumem as funções públicas na administração educacional municipal, bem como a identificação dos recursos de poder por eles acessados. Entrementes, trata-se de um trabalho que apenas inicia a reflexão e o levantamento de dados empíricos sobre este objeto — praticamente inexplorado na educação. Nas considerações que fecham o trabalho, procura-se também apontar — ainda que sob a forma de hipóteses — as implicações que os mecanismos de livre nomeação podem exercer nas relações entre políticos e burocratas e nas gramáticas que circundam o aparelho de Estado.

Palavras-chave: Política Educacional, Burocracia, Poder, Política, Educação.

RESUMOS DE TESES E DISSERTAÇÕES

Da proposição à materialização da gestão escolar: um estudo transversal entre nove casos

Autora: Marta Clediane Rodrigues Anciutti
Nível: Mestrado (PPGE/UFPR)
Orientador: Prof. Dr. Ângelo Ricardo de Souza

O presente trabalho centra-se na análise da temática da gestão escolar, tendo como foco a materialização das formas de gestão democrática a partir dos elementos: Conselho Escolar, Projeto Político Pedagógico e Provimento dos Diretores, observando o Índice de Condições de Gestão (ICG) criado pelos pesquisadores do Núcleo de Políticas Educacionais (NuPE) da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Busca compreender os processos de significação e materialização do conceito de gestão democrática, por meio da relação entre o que indica o ICG com a exterioridade mediada pelos documentos e entrevistas que refletem as políticas das redes estaduais do Paraná, Sergipe e Minas Geraes, bem como nas redes municipais de Aracaju e Ilha das Flores (SE), Belo Horizonte e Cataguases (MG), Marmeleiro e Curitiba (PR), ou seja, em nove estudos de caso. Para isso, a metodologia utilizada é o cotejamento entre documentos e entrevistas, analisados a partir dos conceitos de gestão democrática apresentados na literatura da área, nos marcos legais e o diagnóstico do ICG. Assim sendo, o trabalho insere-se efetivamente na discussão sobre em que medida as formas de gestão se aproximam dos ideais democráticos e se configuram como condição para a qualidade da educação. No centro desse processo tem-se a compreensão de que a gestão escolar é uma realidade social e política, que permeiam o processo de escolha do diretor escolar, a constituição e organização dos conselhos escolares e a construção do Projeto Político Pedagógico que dão materialidade a norma constitucional da gestão democrática. Os resultados evidenciaram as políticas educacionais voltadas para a efetivação da gestão democrática na escola repercutem de forma que levam atores envolvidos na operacionalização das medidas legais e normativas, materializando-as, entretanto, ainda carece que os mecanismos relacionados às condições do exercício democrático participativo precisam ser mais estáveis, legitimando a ação social e político no fortalecimento da educação.

Palavras-chave: Políticas Educacionais, Gestão Escolar Democrática, Conselho Escolar, Projeto Político Pedagógico, Provimento dos Diretores.

RESUMOS DE TESES E DISSERTAÇÕES

O uso da estatística para fins de avaliação em políticas educacionais: um estudo a partir da pesquisa Talis (OCDE, 2009)

Autor: Robson Sipraki
Nível: Mestrado (PPGE/UFPR)
Orientadora: Profa. Dra. Rose Meri Trojan

Esse trabalho tem como objeto o uso da estatística como ferramenta utilizada nas pesquisas educacionais, tomando como foco central o emprego de medidas de tendência central e de dispersão na Pesquisa Internacional sobre Ensino e Aprendizagem (TALIS), realizada pela Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), por meio de um estudo dos resultados apresentados pelo Brasil, no relatório publicado em 2009. O estudo busca demonstrar o modo de aplicação das medidas de tendência central e de dispersão na pesquisa, a fim de apontar a necessidade de averiguar a adequação ou inadequação das estatísticas utilizadas em pesquisas de larga escala, em âmbito mundial e nacional e dos impactos que poderão acarretar nas tomadas de decisão relacionadas às políticas educacionais. A definição do tema nasceu das necessidades geradas pela pesquisa *O aporte das pesquisas internacionais de avaliação do ensino e da aprendizagem na educação brasileira e as políticas públicas de formação e trabalho docente*, desenvolvida pelo Grupo de Estudos e Pesquisas em Educação Comparada de Políticas Educacionais (GEPEC). Esta investigação justifica-se pelo fato de a estatística se encontrar cada vez mais presente no âmbito da pesquisa em políticas educacionais. Estudar estas questões implica em entender o emprego da estatística no campo da educação, com a finalidade de medir a qualidade dos sistemas educativos e seus desempenhos. O objetivo é avaliar o uso de medidas de tendência central e de dispersão na pesquisa TALIS, com vistas a subsidiar a avaliação e implementação de políticas educacionais relacionadas às condições de trabalho docente. Os procedimentos metodológicos realizados nessa pesquisa tomam como ponto de partida um estudo teórico sobre as finalidades de pesquisas sobre avaliação de políticas educacionais que utilizam dados numéricos para compreender e avaliar a realidade da educação, bem como os fundamentos, conceitos e métodos da Estatística, que se coloca como uma das principais ferramentas.

Palavras-chave: políticas educacionais; avaliação de larga escala; estatística; TALIS.

RESUMOS DE TESES E DISSERTAÇÕES

Financiamento da educação como indutor de política curricular: análise a partir da implantação do Programa Ensino Médio Inovador no Paraná

Autor: Sérgio Ricardo Ferreira
Nível: Mestrado (PPGE/UFPR)

Orientadora: Profa. Dra. Monica Ribeiro da Silva

Este trabalho é resultado de pesquisa realizada durante o curso de Mestrado em Educação com foco no Programa Ensino Médio Inovador (ProEMI), instituído pelo Ministério da Educação em 2009 com o objetivo de induzir as escolas a um novo desenho curricular e a ações de enfrentamento às elevadas taxas de abandono e reprovação na última etapa da Educação Básica. O Programa liberou recursos via FNDE/PDDE e as análises preliminares apresentaram a relação dos gastos e os Projetos de Reestruturação Curricular (PRCs) de 91 colégios públicos no estado do Paraná. O objetivo que norteou a pesquisa relacionou-se com o suporte financeiro do ProEMI concedido aos estabelecimentos de ensino que aderiram ao Programa e procurou saber se o mesmo foi suficiente para a indução da mudança curricular e práticas inovadoras. Para isso, como metodologia foram usadas entrevistas estruturadas com gestores, professores e sujeitos estudantes de duas escolas no Paraná, cujos gastos analisados por meio das prestações de contas mais se aproximaram ou distanciaram dos seus PRCs. Do trabalho realizado, concluiu-se que a implantação do Programa quanto à elaboração do PRC sofreu influência da SEED/PR com a proposição de atividades para as escolas selecionadas para ingressar no Programa, minimizando o envolvimento da comunidade escolar nas discussões e acompanhamento da política. O número de alunos atendidos pelo programa foi inferior ao delineado no Plano de Atendimento Global. A participação dos sujeitos estudantes nas discussões e decisões sobre a implementação da Política na escola ainda é incipiente e a integração do currículo do Ensino Médio ainda é um desafio do ProEMI; verificou-se que o suporte financeiro do Programa é imprescindível para a escola, mas não o suficiente para a indução da mudança curricular desejada.

Palavras-chave: Ensino Médio. Programa Ensino Médio Inovador. Financiamento. Redesenho Curricular.

RESUMOS DE TESES E DISSERTAÇÕES

Políticas para o trabalho docente e as condições de qualidade: um estudo de nove casos

Autora: Caroline Gomes das Neves
Nível: Mestrado (PPGE/UFPR)

Orientadora: Profa. Dra. Adriana Dragone Silveira

O presente trabalho procura analisar as condições docente dos Estados de Sergipe, Minas Gerais e Paraná, das respectivas capitais e dos municípios de Ilha das Flores, Cataguases e Marmeleiro, especificamente no que se refere ao Índice de Condições do Professor (ICP), no Ensino Fundamental – séries iniciais e finais - dos anos 2007 e 2011. O ICP é parte do Índice de Condições de Qualidade (ICQ), criado pelos pesquisadores do Núcleo de Políticas Educacionais (NUPE), da Universidade Federal do Paraná (UFPR), observando as variáveis: salário, escolaridade, situação trabalhista e experiência. Este trabalho de pesquisa coteja o ICP dos casos analisados, com as políticas desenvolvidas pelos mesmos, a partir de análise documental e entrevistas. O estudo permite verificar como a valorização docente tem conquistado elementos importantes para a condição docente, mas que é preciso muito trabalho para uma efetiva valorização, a fim melhorar a qualidade educacional, dada a importância do professor para a aprendizagem efetiva. Sendo assim o trabalho insere-se na investigação sobre como as políticas docentes tem influenciado o ICP, pois entende-se que professor quando conquistado sua situação trabalhista através de concurso público, alicerçado em um Plano de Carreira que contemple sua formação e sua contínua formação como elemento de progressão e melhorias salariais, bem como respeito a legislação que determina o Piso Salarial Nacional, terá satisfação em permanecer na carreira, desencadeando um melhor trabalho junto a comunidade escolar que atua.

Palavras-chave: Políticas Educacionais; Condições de Qualidade; Condição docente.

RESUMOS DE TESES E DISSERTAÇÕES

Judicialização da política do corte etário para o ingresso no ensino fundamental no Paraná

Autora: Katherine Finn Zander
Nível: Mestrado (PPGE/UFPR)

Orientadora: Profa. Dra. Adriana Dragone Silveira

Com a promulgação das leis 11.114/05 e 11.274/06 o ensino fundamental passou a ser obrigatório para as crianças com 6 anos de idade, aumentando 1 ano nesta etapa do ensino obrigatório e, portanto, totalizando 9 anos de duração. Segundo o Ministério de Educação, essa mudança tinha como intuito a ampliação do direito à educação, especialmente para crianças excluídas da escola pela não obrigatoriedade ou pela não existência de vagas suficientes na pré-escola. Com esta alteração, foi delegada aos sistemas de ensino autonomia para definir uma data de corte etário para o ingresso no ensino fundamental. No Paraná, o educando deveria completar 6 anos até 1º de março do ano letivo, fato este que ocasionou descontentamento por parte dos familiares, instituições privadas e Ministério Público, que ingressaram com ações judiciais, as quais obtiveram provimento, com raras exceções. Entretanto, ocorre que essas decisões vão em sentido contrário ao que foi proposto pelo legislativo e executivo federal. É desta incongruência, entre o que foi proposto em lei com regulamentações pelos conselhos de educação e o que foi decidido pelo Poder Judiciário, parte o objetivo geral deste trabalho: compreender o processo de judicialização da política de corte etário para o ingresso no ensino fundamental paranaense. Disto posto, elencam-se aqui os objetivos específicos: i) mapear os documentos jurídicos sobre o tema, como leis, ações no TJ/PR, ações coletivas no Brasil, decisões das Cortes Superiores e regulamentações dos conselhos nacional e paranaense de educação, bem como seus princípios norteadores. ii) compreender como o questionamento judicial de tal política se associa com as competências normativas estabelecidas para os conselhos de educação. iii) averiguar a necessidade do corte etário aos 6 anos de idade, como também a necessidade de uma data-corte nacional. iv) apurar a qual entidade compete a normatização de tal corte etário e a quem caberia o papel de articular essa política entre os entes federativos efetivando o regime colaborativo. Para responder a esses objetivos, destacam-se duas categorias de análise principais para o recorte deste trabalho: a investigação do fenômeno da judicialização da educação, enquanto política pública e a relação entre a autonomia e a articulação dos conselhos de educação. Partindo disso, chegou-se no entendimento de que 63% das demandas judiciais eram de crianças provenientes da rede privada. Dessa forma, pode-se inferir que a judicialização da educação nesse caso adveio de um sujeito o qual o legislador não previu como destinatário principal. Por fim, verificou-se que a competência para regulamentar o corte etário é dos conselhos de educação, cada qual o seu sistema de ensino. E no intuito de articular tal política entre os sistemas, alvejando o cumprimento do regime de colaboração, nota-se o papel do CNE que deve buscar o equilíbrio entre a discricionariedade administrativa dos entes e a harmonia entre os sistemas para a consolidação do o Sistema Nacional de Educação.

Palavras-Chave: Ensino fundamental de nove anos de duração; Judicialização da educação; Autonomia e articulação dos conselhos de educação.

RESUMOS DE TESES E DISSERTAÇÕES

O perfil dos professores do campo no estado do Acre: uma análise das políticas de formação docente (2007-2013) e das desigualdades nas condições de trabalho

Autora: Adriana Ramos dos Santos
Nível: Doutorado (PPGE/UFPR)

Orientadora: Profa. Dra. Andréa Barbosa Gouveia

Esta tese objetiva avaliar as políticas de formação dos professores no estado do Acre e seu alcance na constituição do perfil dos docentes da educação básica do campo, a fim de investigar se estas estão contribuindo para reduzir os efeitos das desigualdades e propiciar condições de mais equidade no cenário educacional do campo. Nesse sentido, delineou-se o perfil dos professores do campo a partir das políticas de formação docente implementadas no estado do Acre no período de 2007 a 2013, analisando em que medida essas políticas impactaram a constituição dos perfis dos profissionais da educação básica do campo. Para a avaliação das políticas de formação, elaborou-se uma matriz de avaliação com indicadores que possibilitaram a constituição de unidades de análises referentes ao perfil dos docentes do campo no Acre e com as categorias que permeiam a discussão teórica deste trabalho: desigualdade, igualdade e equidade. A matriz de avaliação foi elaborada a partir do aporte teórico-metodológico presente na literatura de avaliação de políticas (ARRETCHE, 2009; DRAIBE, 2001; STAKE, 1982). As categorias teóricas utilizadas para análise dos dados consistiram na discussão da desigualdade/igualdade e da equidade (ARROYO, 2010, 2012; BOBBIO, 1996; FITOUSSI e ROSANVALLON, 1997; FRISCHEISEN, 2007; SOUZA, 2006). A escolha intencional dessas categorias se justifica por sua presença forte nas políticas educacionais, apresentando-se como forma de enfrentar situações e tensões sociais e políticas vindas dos movimentos sociais e sindicais, como, também, para minorar situações de desigualdade. A pesquisa utilizou dados quantitativos e qualitativos e procedimentos metodológicos variados: a análise documental que passa pela LBD 9.394/96, as resoluções do Conselho Nacional da Educação que definem diretrizes para a carreira do magistério, Lei do Piso do Magistério, o PNE e as legislações estaduais que regulamentam a carreira dos professores no Acre. O questionário foi aplicado junto aos professores da rede estadual do campo no Acre e a entrevista semiestruturada realizada com a representante da Secretaria de Educação. O estudo evidenciou fortes desigualdades quando se comparou a situação formativa e profissional dos professores do campo e da cidade. A remuneração, o nível de formação e a vinculação profissional são inferiores a dos professores que atuam na cidade, além disso, as condições de trabalho desses professores são precárias, pois estes convivem com sobrecarga de trabalho, falta de apoio pedagógico, alta rotatividade e dificuldades de acesso às escolas. Essa realidade dificulta a fixação do professor no campo e vem se constituindo em um grande desafio para a gestão estadual. O perfil dos professores do Acre sinalizou que a valorização dos professores acreanos está consubstanciada na política de formação e vem elevando a titulação dos professores do campo, contudo, estas vêm sendo planejadas e executadas de forma isolada e desarticuladas de outras categorias que são fundamentais para a valorização docente. A política de formação só será capaz de reduzir os efeitos das desigualdades e promover maior equidade quando for integrada à estruturação da carreira docente, à política salarial que assegure a dignidade do professor e à garantia de condições adequadas de trabalho no campo, pois, sem essas condições, essas políticas de caráter emergencial acabam se tornando permanentes, na medida em que continuarão faltando professores qualificados no campo porque o problema da valorização persiste.

Palavras-chave: Desigualdades. Educação do campo. Formação de Professores. Perfil Docente. Políticas Educacionais.

RESUMOS DE TESES E DISSERTAÇÕES

Trabalho docente e inovação: a perspectiva da OCDE para as políticas educacionais

Autora: Cintia Ribeiro Veloso Da Silva
Nível: Doutorado (PPGE/UFPR)
Orientadora: Profa. Dra. Rose Meri Trojan

O propósito central desta tese é apresentar uma análise das políticas educacionais que tratam da inovação no trabalho docente, determinadas pela governança global, especialmente na perspectiva da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Para tanto, foram considerados os aspectos constitutivos do atual estágio do capitalismo e da globalização, a fim de analisar histórica e conceitualmente a consolidação da inovação como mecanismo econômico fundamental no meio produtivo e da hegemonia da OCDE na governança educacional global. Do ponto de vista do materialismo histórico, avaliou-se o modo como as políticas educacionais para o trabalho docente foram afetadas pela governança global e como a OCDE afirma a inovação para o trabalho docente por meio de seus inúmeros materiais publicados voltados para a educação. Este tema foi ponderado segundo os parâmetros definidos no documento *Measuring innovation in education: a new perspective*, da OCDE (2014): estilo e práticas de ensino; organização de salas de aula; uso de material e livro didático; métodos de avaliação dos alunos; uso e disponibilidade de computadores e da internet em sala de aula; oferta de educação especial; colaboração entre professores; mecanismos de *feedback*, avaliação e contratação docente; práticas escolares de relação com os pais. Por fim, os parâmetros acima foram analisados no contexto das políticas brasileiras para o trabalho docente, especificamente às que estão relacionadas ao Plano Nacional de Educação (PNE), de 2014. Adotou-se o método da educação comparada, considerando que as pesquisas sobre os sistemas e as políticas educacionais não podem ser desenvolvidas sem contemplar as diversas formas pelas quais a globalização repercute na educação (CASTELLANI e BONAL, 2011) e a existência de uma *Agenda Globalmente Estruturada para a Educação*. Como instrumento, utilizou-se a *análise dos mecanismos de efeitos externos*, proposta por Roger Dale (1999; 2004; 2007), a fim de compreender os efeitos das políticas globais estabelecidas por organizações internacionais nos sistemas nacionais de educação. No que diz respeito às políticas educacionais brasileiras, considerou-se que os efeitos das recomendações da OCDE sobre inovação no trabalho docente ocorrem, principalmente, por meio do mecanismo de *disseminação*. Deste modo, analisando as ações e políticas do governo nacional, foram encontradas algumas características das políticas globais para a inovação do trabalho docente, segundo os parâmetros estabelecidos pela OCDE.

Palavras-chave: Políticas educacionais; Educação Comparada; Trabalho docente; Inovação; Globalização; OCDE; PNE.

RESUMOS DE TESES E DISSERTAÇÕES

Uma avaliação do efeito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) nos municípios do estado do Paraná nos anos de 2007 a 2014

Aluna: Andrea Polena
Nível: Mestrado (PPGE/UFPR)
Orientadora: Profa. Dra. Andréa Barbosa Gouveia

Este trabalho tem o objetivo de verificar os efeitos provocados pela implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) no atendimento da educação básica, nos municípios do estado do Paraná, em relação à ampliação da oferta e repasse de recursos entre os anos de 2007 a 2014. Parte-se de dois pressupostos: o primeiro de que o FUNDEB, por ampliar o repasse às demais etapas e modalidades da educação básica, antes não contemplada pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), e manter a condicionalidade do repasse de recursos de acordo com a oferta de matrículas, pode ter estimulado os municípios ampliarem a oferta na educação básica. O segundo, de que o porte dos municípios pode ser um fator interveniente na redistribuição dos recursos do FUNDEB. Dessa forma, foram utilizados artigos de conceituados autores, como Carlos Roberto Jamil Cury, Romualdo Portela de Oliveira, Paulo de Sena Martins, Raimundo Luiz Silva Araújo, José Marcelino de Rezende Pinto, dentre outros. Para levantamento de dados de oferta e taxa de atendimento foram utilizados os arquivos de Turmas do Censo Escolar de 2007 a 2014 e dados do Censo Populacional de 2010. Para os recursos financeiros foram utilizadas as seguintes fontes: Finanças do Brasil (FINBRA) para os anos de 2007 a 2012, Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público (SICONFI) para o ano de 2013 e Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos (SIOPE) para o ano de 2014. A oferta foi analisada a partir da dependência administrativa por etapa e modalidade, além de localização (urbana e rural) e regime de atendimento (parcial e integral). Os resultados apresentaram o aumento da oferta na educação infantil enquanto as outras etapas, em geral, apresentaram decréscimo. Na esfera privada, buscou-se observar o comportamento das matrículas das escolas conveniadas com o poder público e verificou-se que, no Paraná, as matrículas desse tipo diminuíram. Os dados financeiros foram analisados a partir da distribuição dos recursos por esfera administrativa e verificou-se que o estado recebe 53,65%, enquanto o conjunto de municípios recebe 46,35%. Posteriormente, foram feitas análises do Resultado Líquido das Transferências do FUNDEB (RL) e procurou-se identificar o perfil dos municípios que perdem recursos. Verificou-se que 52,4% dos municípios paranaenses possuem RL negativo, sendo que 96,65% dos municípios que perdem recursos estão na faixa de até 20.000 habitantes. Quanto à oferta de Educação Infantil destes municípios 31,1% possuem atendimento insuficiente, isto é abaixo de 25% de taxa de atendimento na creche e abaixo de 50% na pré-escola.

Palavras-chave: Políticas educacionais; Transferências constitucionais; Educação Básica.

Relação de avaliadores ad-hoc nos números 15, 16, 17 e 18; Volumes 8 (2014) e 9 (2015) do Jornal de Políticas Educacionais

Profa. Dra. Adriana Dragone da Silveira
Prof. Dr. Álvaro Hypolito
Profa. Dra. Ana Lorena Bruel
Profa. Dra. Andréa Barbosa Gouveia
Profa. Dra. Andréa do Rocio Caldas
Profa. Dra. Angela Coutinho
Prof. Dr. Ângelo Ricardo de Souza
Profa. Dra. Bianca Correa
Prof. Dr. Carlos Vianna
Profa. Dra. Cynthia Paes de Carvalho
Profa. Ms. Claudia Regina Baukat Silveira Moreira
Profa. Dra. Cristina Cardoso
Profa. Dra. Diana Cristina Abreu
Prof. Dr. Douglas Danilo Dittrich
Profa. Dra. Edla Eggert
Profa. Dra. Fátima Cóssio
Profa. Dra. Gabriela Schneider
Profa. Dra. Geovana Mendes
Profa. Dra. Gilda Araújo
Profa. Dra. Gladys Barreyro
Profa. Dra. Graziela Zambão Abdian Maia
Profa. Ms. Iana Gomes de Lima
Profa. Dra. Ida Milléo de Mendonça
Prof. Dr. João Ferreira de Oliveira
Prof. Dr. José Geraldo Silveira Bueno
Prof. Dr. José Marcelino Rezende Pinto
Prof. Dr. Jefferson Mainardes
Prof. Dr. Juca Gil
Profa. Dra. Laura Ceretta Moreira
Profa. Dra. Luciana Marques
Prof. Dr. Marcos Alexandre Ferraz
Prof. Dr. Marcos Edgard Bassi
Profa. Dra. Maria Dilnéia E. Fernandes
Profa. Dra. Maria Tereza Carneiro Soares
Prof. Dr. Mário de Azevedo
Profa. Dra. Marilene Zampiri
Profa. Dra. Nalu Farenzena
Profa. Dra. Nora Krawczyk
Profa. Dra. Monica Ribeiro da Silva
Dr. Paulo de Sena Martins
Prof. Dr. Romualdo Portella de Oliveira
Profa. Dra. Rosemeri Trojan
Profa. Dra. Sônia de Fátima Schwendler
Profa. Dra. Teise Garcia
Prof. Dr. Thiago Alves

Instruções para Submissão de Trabalhos

Jornal de Políticas Educacionais aceita trabalhos que tratem de temas relacionados a: políticas educacionais, gestão educacional e escolar, financiamento da educação, financiamento escolar, avaliação educacional, políticas afirmativas e de inclusão, e que cumpram com as seguintes exigências:

1. Artigos inéditos, em português, inglês ou espanhol: A extensão de cada artigo deverá ser de, no máximo, 40.000 caracteres (com espaços), incluindo referências bibliográficas, ilustrações, gráficos, mapas e tabelas. Resumo, na língua do artigo e em inglês, de no máximo 230 (duzentas e trinta) palavras - incluído logo abaixo do(s) nome(s) do(s) autor(es). Até cinco palavras-chave na língua do artigo e em inglês. Texto em Word for Windows obedecendo às seguintes recomendações: letra Times New Roman, tamanho 12, espaço 1,5, papel A4, margens de 2,5 cm, paginação no canto inferior direito.

2. Identificação no alto da página incluindo: Título do trabalho (na língua do artigo e em inglês) - em caso de financiamento da pesquisa, a instituição financiadora deverá ser mencionada em nota de rodapé. Nome(s) do(s) autor(es) – titulação máxima (instituição, opcional), instituição à qual se vincula, e.mail (opcional), em nota de rodapé.

3. As notas de rodapé deverão ser utilizadas para esclarecimentos absolutamente necessários. Os autores mencionados no artigo deverão ser citados entre parênteses no corpo do texto, com o ano da publicação da obra e, quando for o caso, com a(s) página(s) citada(s). Ex.: (CALKINS, 1950, p.161).

4. As referências bibliográficas deverão seguir as normas da ABNT.

5. As resenhas poderão ter, no máximo, 5 (cinco) páginas e o título será a referência bibliográfica completa da obra resenhada. Ex.: FARENZENA, N. A política de Financiamento da Educação Básica: rumos da legislação brasileira. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2006. Palavras-chave e resumo não são necessários.

6. As traduções deverão vir acompanhadas de autorização do autor e do original do texto.

7. Os textos devem ser enviados por meio do portal SER/OJS (www.ser.ufpr.br/jpe). Deve acompanhar uma carta ou mensagem ao editor do Jornal de Políticas Educacionais autorizando sua publicação, com endereço completo do(s) autor(es) para correspondência.

8. Os textos recebidos serão encaminhados a 2 (dois) pareceristas ad hoc. Caso ocorram pareceres divergentes serão enviados para um terceiro consultor.

9. Somente serão apreciados os textos que obedecerem aos itens de 1 a 8 das normas estabelecidas para publicação.

10. **Jornal de Políticas Educacionais** reserva-se o direito, se achar conveniente, de não publicar trabalho(s) de mesmo(s) autor(es) em intervalos menores que 2 (duas) edições, salvo em números especiais.

11. A aceitação da matéria para a publicação implica a transferência de direitos autorais para o periódico. Assegura-se ao **Jornal de Políticas Educacionais** o direito à divulgação da informação e os direitos editoriais, na forma da Lei.

12. Endereço para correspondência: **Jornal de Políticas Educacionais**, Universidade Federal do Paraná - Núcleo de Política, Gestão e Financiamento da Educação – NuPE/UFPR, Rua General Carneiro, 460, 4º andar, sala 407-C, CEP 80.060-150 – Curitiba – PR – Brasil. E-mail: jpe@ufpr.br