

Jornal de

ISSN 1981-1969

Políticas Educacionais

Número 19 | 2016

10 ANOS

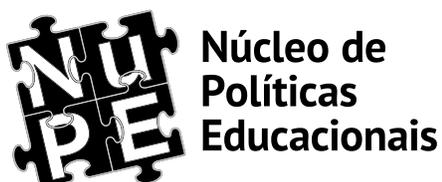


Núcleo de
Políticas
Educacionais

ISSN 1981-1969

Jornal de Políticas Educacionais

JPE | Curitiba | v.10, n.19 | Janeiro-Junho de 2016



Núcleo de
Políticas
Educacionais



JORNAL DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS

Universidade Federal do Paraná
Setor de Educação
Núcleo de Políticas Educacionais – 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.ser.ufpr.br/jpe>

Comitê Editorial:

Ângelo Ricardo de Souza (UFPR)
Ana Lorena Bruel (UFPR)
Marcos Alexandre Ferraz (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 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: 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 10, número 19 – Janeiro/Junho de 2016

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)

Google Scholar

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

Editores..... 2

ARTIGOS

O direito à educação infantil: demandas judiciais por uma oferta adequada

Michael A. Rebell, Molly Hunter 3

Distribuição de oportunidades educacionais: políticas para a escolha da escola em redes municipais de ensino

Ana Lorena Bruel 11

O “Programa em Excelência em Gestão Educacional” da Fundação Itaú Social no Pará: primeiras aproximações

Gabriel Pereira Paes Neto 24

Política educacional, formação de professores e profissão docente: um olhar sobre a formação docente em história na UECE

Augusto Ridson de Araújo Miranda, Antonio Germano Magalhães Junior 34

Da avaliação de um curso de especialização em docência na educação infantil à avaliação de uma Política Nacional de Formação Continuada

Angela Scalabrin Coutinho, Juliana Schumacker Lessa 45

Assistência técnica e financeira da união aos entes subnacionais: o desafio da equidade

Edite Maria Sudbrack, Nalú Farenzena 57

As diversas instâncias de formação política dos docentes da rede pública de ensino: aproximações introdutórias

Itacir Carlos Valmorbida, Maurício Roberto da Silva 68

Política de Avaliação da Educação Brasileira: limites e perspectivas

Maria Angélica Pedra Minhoto 77

RESENHA..... 91

RESUMOS DE TESES E DISSERTAÇÕES 95

INSTRUÇÕES PARA SUBMISSÃO DE TRABALHOS 99

CONTENTS

PRESENTATION

Editors..... 2

ARTICLES

The right to preschool in Education – Adequacy litigations

Michael A. Rebell, Molly Hunter 3

Educational opportunities distribution: policies for school choice in municipal educational systems

Ana Lorena Bruel 11

The Itaú Social Foundation’s “Educational Management Excellence Program” in Pará state: first approaches

Gabriel Pereira Paes Neto 24

Education policy, teacher training and teaching profession: a look on the training teachers in History at UECE

Augusto Ridson de Araújo Miranda, Antonio Germano Magalhães Junior 34

From an evaluation of a graduation course in early childhood education to an analysis of a National Policy for Teacher Training

Angela Scalabrin Coutinho, Juliana Schumacker Lessa 45

State financial and technical assistance to subnational governments: the challenge of equity

Edite Maria Sudbrack, Nalú Farenzena 57

Different instances of teachers political formation in the public school system: introductory approaches

Itacir Carlos Valmorbida, Maurício Roberto da Silva 68

Evaluation Policy of Brazilian Education: limits and perspectives

Maria Angélica Pedra Minhoto 77

REVIEWS..... 91

TESIS SUMMARIES..... 95

INSTRUCTIONS FOR SUBMITTING PAPERS 99

CONTENIDO

PRESENTACIÓN

Editores..... 2

ARTÍCULO

El derecho a la educación parvulária: exigencias legales para una oferta adecuada

Michael A. Rebell, Molly Hunter 3

Distribución de oportunidades educativas: políticas para la elección de escuela en sistemas escolares municipales

Ana Lorena Bruel 11

El “Programa en Excelencia en la Gestión Educativa” de la Fundación Itaú Social en estado de Pará: primeras aproximaciones

Gabriel Pereira Paes Neto 24

Política educacional, formación de profesores y profesión docente: una visión sobre la formación docente en historia en UECE

Augusto Ridson de Araújo Miranda, Antonio Germano Magalhães Junior 34

Da evaluación de un curso de postgrado en Magisterio de Educación Infantil a la evaluación de una Política Nacional de Formación Docente

Angela Scalabrin Coutinho, Juliana Schumacker Lessa 45

Asistencia técnica y financiera de la unión de los gobiernos subnacionales: el desafío de la equidad

Edite Maria Sudbrack, Nalú Farenzena 57

Las diversas instancias de formación política de los maestros de la educación pública: enfoques introductorios

Itacir Carlos Valmorbida, Maurício Roberto da Silva 68

Política de Evaluación de la Educación Brasileña: límites y perspectivas

Maria Angélica Pedra Minhoto 77

REVISIÓN 91

RESÚMENES DE TESIS 95

INSTRUCCIONES PARA LA PRESENTACIÓN DE TRABAJOS 99

Apresentação

Chegamos ao décimo ano de publicação do *Jornal de Políticas Educacionais*. Nesta edição iniciamos o Volume 10, que será concluído com o Número 20, a ser publicado no segundo semestre deste ano. É um aniversário importante, pois vimos conseguindo manter ativo este canal de divulgação da produção científica no campo das políticas educacionais. São muitos anos de esforço para dar condições ao crescimento da pesquisa deste campo. No final deste volume, na próxima edição, iremos nos dedicar a fazer um pequeno balanço de todo este período, bem como traremos informações e características de toda esta produção.

Nesta edição, de número 19, temos oito artigos para nossos leitores. O primeiro deles é uma tradução do artigo “O direito à educação infantil: demandas judiciais por uma oferta adequada”, de autoria de Michael A. Rebell, da Universidade de Columbia, e Molly Hunter, da Rede Nacional de Acesso à Educação (EUA).

Neste trabalho, os autores apresentam uma retrospectiva de decisões judiciais sobre a questão do acesso à Educação Infantil nos Estados Unidos. O texto apresenta o contexto da quantidade de casos judiciais naquele país, envolvendo demandas diversas por maior equidade no financiamento da educação, e por políticas de oportunidade educacionais equitativas para crianças em situação de pobreza. O trabalho mostra, por fim, que as cortes norte-americanas têm reconhecido que as crianças em situação de pobreza tem direito à educação como parte do direito constitucional, com vistas à diminuição das diferenciações raciais e econômicas no interior do sistema educacional e da sociedade.

Na sequência, a professora Ana Lorea Bruel, colega de UFPR, desenvolve o artigo “Distribuição de oportunidades educacionais: políticas para a escolha da escola em redes municipais de ensino”. Neste trabalho, a autora focaliza no estudo da política de distribuição de oportunidades educacionais nas redes de ensino das cidades do Rio de Janeiro e de Curitiba, observando como a regulamentação da questão foi tratada no acesso ao ensino fundamental nos casos estudados. O trabalho mostra que o debate sobre a democratização do acesso ao ensino fundamental não se resume à existência ou não de vagas e ao atendimento imediato da demanda, mas carece de reconhecer a diversificação de oportunidades e a segmentação das escolas e das famílias.

O terceiro texto é de autoria do mestre pela UFPA, Gabriel Pereira Paes Neto. No artigo “O ‘Programa em Excelência em Gestão Educacional’ da Fundação Itaú Social no Pará: primeiras aproximações”, o autor paraense estuda o movimento atual de tensão sobre a educação integral enquanto política pública, uma vez que no estado do Pará se trata de uma modalidade que vem sendo realizada em parceria público-privada em conjunto com a Fundação Itaú Social, por meio do “Programa em Excelência em Gestão Educacional”. O trabalho conclui que mesmo sendo legalmente possível, não há justificativa para se implementar programas desta natureza a partir da lógica das escolas *charters* como faz o referido estado.

O artigo seguinte é de autoria de Augusto Ridson de Araújo Miranda e de Antonio Germano Magalhães Junior, ambos do Programa de Pós-Graduação em Educação da UECE. O texto, intitulado “Política educacional, formação de professores e profissão docente: um olhar sobre a formação docente em história na UECE”, conceitua e discute questões atinentes às temáticas da Formação de Professores e da Profissão Docente, dialogando com a literatura e analisando o caso da licenciatura em História na Universidade Estadual do Ceará, com vistas a desenvolver reflexões sobre aqueles temas e a indicar possibilidades para se repensar as políticas para formação de professores.

Angela Scalabrin Coutinho e Juliana Schumacker Lessa, da UFPR e da UFSC, respectivamente, são as autoras do artigo “Da avaliação de um curso de especialização em docência na educação infantil à avaliação de uma política nacional de formação continuada”, que aborda aspectos da política nacional de formação de professores, especificamente da educação infantil, observando elementos de uma experiência concreta de avaliação externa de um curso de especialização em docência em educação infantil. O artigo, trabalhando com

a análise crítica de discurso, mostra a importância de um curso que toma a práxis como eixo da formação e problematiza alternativas para uma política de formação docente no Brasil.

O artigo “Assistência técnica e financeira da união aos entes subnacionais: o desafio da equidade” foi elaborado por Edite Maria Sudbrack, do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Regional Integrada da Região das Missões (URI), e por Nalú Farenzena, do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFRGS. Neste trabalho, as autoras analisam as ações demandadas pelo Plano de Ações Articuladas (PAR) e verificam se tais ações conduzem a maior equidade na oferta educacional. A pesquisa das autoras, centrada em um município no estado do Rio Grande do Sul, mostra que as dimensões do PAR tiveram no caso investigado como principal foco o atendimento compulsório da educação infantil, que torna obrigatória a matrícula aos 4 anos de idade na Educação Infantil. O estudo conclui evidenciando que políticas desta natureza reforçam a tese de que cumpre à União efetivar um papel redistributivo e supletivo de recursos técnicos e financeiros, na perspectiva de maior equidade da educação.

O trabalho seguinte é de autoria de Itacir Carlos Valmorbida e Maurício Roberto da Silva, mestrando e docente do Programa de Pós-Graduação da Unochapecó, respectivamente. O texto se intitula “As diversas instâncias de formação política dos docentes da rede pública de ensino: aproximações introdutórias”, e objetiva refletir sobre as potencialidades e os limites de uma proposta de formação política permanente dos docentes. Essa reflexão considera a articulação das diversas instâncias de formação ou aquilo que os autores denominam de “multimilitância”. A partir dessas considerações, e utilizando autores da pedagogia crítica, o artigo aponta para os desafios e necessidade de um processo de formação política dos professores de natureza crítica e superadora.

Por fim, o oitavo artigo é de autoria da professora Maria Angélica Pedra Minhoto, da UNIFESP, e se intitula “Política de Avaliação da Educação Brasileira: limites e perspectivas”. Neste trabalho, a autora se debruça sobre a constituição e desenvolvimento da Política Nacional de Avaliação da Educação e, para tanto, recupera informações importantes sobre a origem deste sistema, bem como apresenta e discute as características que o compõem. Trata-se de um artigo que consegue capturar com amplitude praticamente toda a noção do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, e ao cotejar os objetivos declarados por este sistema com os problemas na sua implementação, a autora mostra seus limites, além de apontar para a necessidade de uma avaliação mais rigorosa da qualidade das escolas públicas no Brasil, que consiga dialogar com modelos distintos e mais democráticos e justos tanto de educação como de avaliação propriamente dita.

Este conjunto expressa o esforço dos editores em levar a público os achados e as análises dos autores dos textos, de maneira que seus trabalhos ganhem divulgação entre os pesquisadores do campo das políticas educacionais. Esperamos que os leitores encontrem nesses artigos, elementos importantes que ajudem nas suas reflexões sobre a educação.

Boa leitura a todos!

Os Editores

O direito à educação infantil¹: demandas judiciais por uma oferta adequada²

The right to preschool in Education – Adequacy litigations

El derecho a la educación parvulária: exigencias legales para una oferta adecuada

Michael A. Rebell³
Molly Hunter⁴

Resumo⁵

Este artigo apresenta uma retrospectiva do contexto de decisões judiciais que lidam com a questão do acesso à Educação Infantil nos Estados Unidos, quando do ano de 2006, data da publicação original do texto. Para tanto, primeiramente se discute o contexto da grande quantidade de casos em diversos estados norte-americanos envolvendo demandas por maior equidade no financiamento da educação, bem como a crescente utilização de estudos de custo que visam determinar o real custo de uma educação adequada. Em seguida, volta-se para a inclusão da demanda por Educação Infantil nos pedidos dos ingressantes que reclamavam por oportunidade educacionais equitativas para crianças em situação de pobreza. Desse modo, a medida que cresce a preocupação relativa às necessidades dos estudantes na análise das cortes, diversos casos indicam à conclusão de que o acesso a programas de Educação Infantil para crianças de 3 e 4 anos em situação de pobreza é parte do direito constitucional a uma educação adequada, sendo considerada a intenção de que, algum dia, sejam superadas as diferenciações raciais e econômicas no interior do sistema educacional dos Estados Unidos.

Palavras-chave: Educação Infantil; Judicialização da Educação; Estados Unidos da América; Equidade; Condições de Oferta.

¹ Texto originalmente disponibilizado em outubro de 2006 pela National Education Access Network, vinculado ao Teachers College da Universidade de Columbia, sob o título “The right to preschool in Education – Adequacy litigations”. Original disponível em: <http://www.schoolfunding.info/resource_center/issuebriefs/preschool.pdf>. Acesso em 20.11.2015. Tradução de Marina Feldman e Adriana Dragone Silveira

² Nota das tradutoras: O termo utilizado em inglês é adequacy, que poderia ser traduzido como qualidade, ainda que com certo grau de imprecisão. Considera-se que a ideia de adequação remete a uma noção de padrões mínimos de condições de oferta, reduzindo parcialmente a polissemia que carrega o termo qualidade.

³ Michael A. Rebell é professor de Direito e Prática Educacional, atuando tanto na Law School quanto no Teachers College da Universidade de Columbia, sendo que neste último é responsável pela direção da Campaign for Fiscal Equity. Sua pesquisa abrange questões relativas à equidade no acesso à educação, o papel das cortes e a reforma social, sendo que seu trabalho mais recente aborda a ideia de um direito à oportunidade educacional compreensivo para crianças em situação de pobreza, estando disponível em: <<http://harvardcrcl.org/wp-content/uploads/2012/03/Rebell.pdf>>. E-mail: mrebell@law.columbia.edu

⁴ Molly Hunter é advogada das áreas educacional e trabalhista, tendo sido responsável pela defesa de litigantes em diversas ações relacionadas à qualidade educacional no estado de Nova Iorque. Também dirige o National Education Access Network e, é responsável pelo programa Education Justice, que oferece assistência técnica a um grupo de defensores dos direitos educacionais em diversos estados norte-americanos, estando vinculado ao Education Law Center. E-mail: mhunter@edlawcenter.org

⁵ O texto original não apresentava resumo em sua publicação. O presente resumo, bem como sua tradução, foi produzido pelas tradutoras, com anuência dos autores.

Abstract

This article presents a retrospective account of judicial decisions in the United States that deal with access to preschool education, as of the year 2006, the date of the original publication of the text. The article first discusses the context of the large number of cases involving claims for greater equity in educational finance across the American states as well as the rise of costing out studies that seek to determine the actual cost of an adequate education. Then it turns to plaintiffs inclusion of preschool education as part of their claims for equal educational opportunities for children living in poverty. In this way, as the judicial analysis of student needs in these cases expands, some of the courts have determined that access to preschool programs for 3 and 4-year-old children from poverty backgrounds should be part of the constitutional right to an adequate education, if the U.S. is ever to close the racial and economic achievement gaps.

Keywords: Early Childhood Education; Education Litigation; United States of America; Equity; Adequacy.

Resumen

En este artículo se presenta una visión general del contexto de las decisiones judiciales que se ocupan de la cuestión del acceso a la educación de la primera infancia en los Estados Unidos, cuando el año 2006, fecha de la publicación original del texto. Por lo tanto, primeramente se discute el contexto de la gran cantidad de casos en varios estados de Estados Unidos que implican demandas de una mayor equidad en la financiación de la educación, y el uso creciente de los estudios de costos destinados a determinar el costo real de una educación adecuada. Después, el artículo mira a la inclusión de la demanda de Educación Infantil con el fin de que exijan igualdad de oportunidades educativas para los niños en situación de pobreza. Por lo tanto, como la creciente preocupación por las necesidades de los estudiantes en el análisis de los tribunales, muchos casos indican la conclusión de que el acceso a los programas de educación inicial para niños de 3 y 4 años en la pobreza es parte del derecho constitucional a la educación adecuada, considerada la intención de que algún día se superen las diferencias raciales y económicas dentro del sistema educativo de Estados Unidos.

Palabras-clave: Educación Infantil; Judicialización de la Educación; Estados Unidos de América; Equidad; Condiciones de la oferta

Este breve artigo resume o desenvolvimento do direito das crianças a serviços educacionais pré-escolares⁶ nos Estados Unidos⁷, como refletido nas decisões judiciais de diferentes cortes de estados nos casos de demandas por uma oferta adequada. Até recentemente o direito à pré-escola não era geralmente incluído, seja nas demandas que os advogados dos litigantes apresentavam às cortes ou nas decisões tomadas pelas cortes nos casos de demandas por oferta adequada. Nos últimos anos, porém, as cortes começaram a declarar a pré-escola como um elemento necessário para um nível de oportunidade educacional, garantido constitucionalmente, para as crianças de baixa renda. Potencialmente agregando a esse cenário, em um número crescente de estados, ingressantes preparam casos que serão julgados, planejando apresentar evidências da necessidade e dos benefícios de programas de pré-escola de alta qualidade. Cabe considerar também que, tendo os defensores da pré-escola construído apoio entre um amplo eleitorado, o contexto para tais argumentos legais se tornou mais propício.

Contexto histórico

As demandas judiciais por uma educação adequada – “Adequacy Cases”

Foram ingressadas ações judiciais relativas ao financiamento da educação em 45 estados ao longo dos últimos 37 anos, quase sempre em favor de crianças de baixa renda ou pertencentes a grupos minoritários, matriculadas em escolas urbanas ou rurais com baixos níveis de financiamento. Desde 1989, a maioria dos ingressantes demandou um financiamento adequado tendo como base os artigos das constituições estaduais que positivam o direito à educação em todos os 50 estados. Os ingressantes obtiveram vitórias judiciais em quase 75% dessas demandas por uma educação adequada, ganhando 20 de 27 decisões (HUNTER, 2007; 2007a).

Inicialmente os demandantes desse tipo de caso focavam sua atenção na pré-escola ou nos níveis fundamental e médio e não incluíam a Educação Infantil nas suas demandas por soluções corretivas. Isso porque a maioria das constituições estaduais delega às legislaturas estaduais o poder de determinar em que idade se inicia a obrigatoriedade de matrícula e, historicamente, a maioria dos estados estabelecem a idade de 5 ou 6 anos como o padrão no qual as crianças estão preparadas para a escola⁸. Ainda assim, o foco dos ingressantes na educação de crianças de baixa renda os levou a investigar sobre programas e serviços que vão de encontro às necessidades desses estudantes. A partir do momento em que pesquisadores já haviam documentado o desenvolvimento infantil e acumulado um corpo de evidências demonstrando os efeitos positivos da Educação Infantil de qualidade, os litigantes começaram a demandar por esta etapa e incluí-la no conteúdo de seus

6 Nota das tradutoras: No texto original não há uma clara delimitação e diferenciação entre serviços pré-escolares e educação pré-escolar, denotando uma concepção que não necessariamente considera, como no caso da política de Educação Infantil brasileira, a indissociabilidade do cuidar e do educar. Cabe também indicar que a referência ao serviço e/ou à educação pré-escolar em geral remete aos anos que precedem o kindergarden, entendido como similar a pré-escola e obrigatório em diversos estados. Desse modo, ao longo do texto, a tradução pré-escola foi feita a partir do termo kindergarden. Quando o autor se refere às demandas por preschool, aqui traduzido como Educação Infantil, está falando da oferta educacional para crianças de 3 e 4 anos, no que equivaleria à nossa creche e/ou primeiro ano da pré-escola.

7 Nota das tradutoras: A referência aos Estados Unidos não se encontra no original, tendo sido acrescida para aumentar a clareza do texto na presente publicação.

8 A maioria das constituições não menciona a idade das crianças, mas a Constituição de Winsconsin especifica entre 4 e 20 anos de idade, as de Nebraska e Nova Jersey entre 5 e 21 anos de idade e a de Arkansas entre 6 e 21 anos de idade. Wis. Const. art. X, § 3; Neb. Const. art. VII, § 1; N.J. Const. art. VIII, § 4; Ark. Const. art. XIV, § 1. Como resultado de um referendo constitucional realizado em 2002, a Constituição da Flórida agora inclui o direito a “oportunidade de aprendizado em Educação Infantil de alta qualidade” para todas as crianças de 4 anos de idade. O artigo IX, § 1(b) da Constituição da Flórida prevê:

Toda criança de quatro anos de idade na Flórida deverá ser provida pelo Estado com oportunidade pré-escolar de aprendizado de alta qualidade na forma de programa de educação e desenvolvimento infantil que deverá ser voluntário, de alta qualidade, gratuito e provido segundo padrões de aceitabilidade profissionais. Um programa de desenvolvimento e educação infantil significa um programa organizado, desenhado com vistas a potencializar a habilidade de cada criança de realizar progresso apropriado em um determinado conjunto de configurações no desenvolvimento da linguagem e das capacidades cognitivas, emocionais, sociais, regulatórias e morais através da educação através de competências básicas e outras competências que a Legislatura vier a considerar apropriada.

testemunhos nos processos. Com uma frequência crescente, os advogados dos ingressantes começaram a demandar que as cortes ordenassem aos estados a criação e financiamento de programas de Educação Infantil de alta qualidade para crianças em situação de vulnerabilidade⁹.

Os primeiros a efetivarem tal demanda foram os litigantes de *Abbot v. Burke*, em Nova Jersey. A suprema corte do estado “identificou a Educação Infantil como um programa educacional fundamental para crianças dos distritos urbanos mais pobres” e concluiu que “o enriquecimento de programas de creche intensiva e pré-escola integral é necessário para reverter a desvantagem educacional com que essas crianças começam sua trajetória”¹⁰. Concluindo que a legislatura havia provido de modo inadequado os serviços pré-escolares, a corte de Nova Jersey ordenou o comissário de educação do estado a requerer aos 30 distritos urbanos de *Abbot* a provisão de Educação Infantil em tempo parcial às crianças de três e quatro anos e ordenou ao estado a provisão de financiamento adequado para tal programa¹¹. Mais além, a corte buscou garantir a alta qualidade da oferta pela requisição de 15 crianças por turma, um professor certificado em cada sala de aula, instalações suficientes, suprimentos, equipamentos e transporte, bem como proximidade à comunidade com vistas a ampliar a matrícula¹².

Defesa baseada em pesquisa e estudos de custo

Em paralelo a isso, os defensores da educação fizeram lobby junto à maioria dos governos dos estados visando garantir amplo acesso à Educação Infantil de alta qualidade. Conquistaram apoio dos formuladores de políticas em diversos estados¹³ argumentando que a etapa é tanto essencial para as crianças e seus pais quanto efetiva em termos de custos para aumentar o desempenho e diminuir disparidades de desempenho¹⁴.

Ao mesmo tempo empresários, que começaram a ver programas de Educação Infantil como um sábio investimento para o futuro da nação, vêm dando apoio a essa iniciativa. O *Federal Reserve Bank of Minneapolis*, por exemplo, propôs que o estado de Minnesota criasse uma fundação de Educação Infantil para financiar a creche para todas as crianças de três e quatro anos. A análise do banco concluiu que investir em Educação Infantil de qualidade geraria um retorno anual de 12% depois de corrigida a inflação¹⁵. Enfatizando o fato de que já se sabe como estruturar programas de Educação Infantil de sucesso, o Comitê de Desenvolvimento Econômico (*Committee for Economic Development*) e o *Business Roundtable*¹⁶ publicaram documentos com seus posicionamentos, defendendo forte comprometimento estadual e federal de intervir em relação

9 Nota das tradutoras: Tradução de “at-risk” children, que, considera-se, não diz respeito a exatamente a mesma coisa que criança em situação de risco, que tende a associar-se a situações mais extremas. No uso dado pelo autor parece vincular-se a ideia de crianças em situação de pobreza e que, estatisticamente, estariam em risco de incorrer em fracasso escolar futuramente.

10 Abbott v. Burke, 693 A.2d 417, 436 (N.J. 1997) (citando a Associação Nacional dos Governadores, “Objetivos da Educação Nacional” (1990), e Corporação Carnegie de Nova Iorque, “Anos de promessas: A uma estratégia de aprendizado abrangente para as crianças da América” (Set. 1996)). Ainda que a corte tenha indicado que a provisão de Educação Infantil tem um “forte alicerce constitucional”, por se apoiar em um enquadramento jurídico que enfatiza tal etapa, não apontou necessidade de “alcançar o nível constitucional”. *Abbott v. Burke, 710 A.2d 450, 464 (N.J. 1998)*.

11 Abbott v. Burke, 710 A.2d at 463-64, 508. Para um maior detalhamento da questão da Educação Infantil em *Abbott v. Burke*, veja o sítio eletrônico “Starting at 3”. Disponível em: <<http://www.startingat3.org>>.

12 Abbott v. Burke, 748 A.2d 82, 89-95 (N.J. 2000).

13 Ver, a título de exemplo, Early Education for All em <http://www.strategiesforchildren.org/eea/eea_home.htm> e *Preschool California em* <<http://www.preschoolcalifornia.org>>.

14 Nota das tradutoras: Traduzido do termo achievement gap, que remete à lacuna existente entre os desempenhos mais altos e mais baixos no sistema escolar.

15 Rob Grunewald e Arthur Rolnick, Federal Reserve Bank of Minneapolis, “Uma proposta para alcançar altos retornos a partir do desenvolvimento infantil” (Maio de 2005); “Federal Reserve Bank of Minneapolis propõe investimento de \$1.5 bilhões em programas de desenvolvimento infantil” (Março de 2003), disponível em: <<http://www.schoolfunding.info/states/mn/3-25-03earlyedu.php3>>.

16 Associação dos empresários das maiores empresas americanas, que busca representatividade na formulação de políticas públicas e definições de política econômica. Ver: <<http://businessroundtable.org>>.

à Educação Infantil de alta qualidade, por ser esta importante para ampliar o aprendizado das crianças e fortalecer a mão de obra¹⁷.

Tais pesquisas, bem como os esforços de articulação em defesa da Educação Infantil, ampliaram a atenção dada aos benefícios da Educação Infantil, influenciando também o financiamento da educação e a recente onda de estudos de custo (“*costing-out studies*”). O uso desses estudos, que são desenhados com vistas a determinar os reais custos de uma educação constitucionalmente adequada, cresceu consideravelmente na última década. Tais estudos já foram, até o momento, realizados em mais de 30 estados, por vezes como resultado de uma ordem judicial explícita¹⁸. Em uma parcela dos estudos, painéis de “juízo profissional” reunidos para delinear programas e serviços essenciais, definiram a Educação Infantil de alta qualidade como sendo essencial para estudantes provenientes de contextos de risco. Tendo isso em vista, os economistas, que identificaram e atribuíram preços aos itens essenciais, incluíram a Educação Infantil nos relatórios e recomendações de seus estudos.

O estudo de adequação de Nova Iorque, conduzido pelo Instituto Americano para Pesquisa, Análise de Gestão e Planejamento em 2003-04, por exemplo, incluiu em suas recomendações finais os custos de Educação Infantil em período integral para as crianças de quatro anos de idade em situação de risco e serviços de período parcial para as crianças de três anos na mesma situação. Outro estudo de custos de Nova Iorque, conduzido por *Strandard & Poor’s*, usou a metodologia de cálculos de custos do “distrito escolar de sucesso”; o relatório recomendou “investimentos focais em programas de creche” (STANDART & POOR’S, 2004), baseado na pesquisa do Centro para Crianças e Famílias do *Teachers College*¹⁹. Em Arkansas, um estudo de custo baseado no “juízo de experts” indicou a necessidade de Educação Infantil financiada publicamente para todas as crianças de três e quatro anos em contextos de pobreza. Significativamente, a legislatura financiou a Educação Infantil no estado, mesmo tendo a suprema corte estadual revertido a parte da decisão referente à Educação Infantil, tendo por base a previsão constitucional da faixa etária de oferta da educação entre seis e 21 anos. Especialistas indicados pela corte recomendaram à legislatura investir 40% do total recomendado no primeiro ano, de acordo com o plano de implementação do estado²⁰.

Tendências recentes nas decisões judiciais

Desde a emblemática decisão em Nova Jersey, litigantes em casos relativos ao financiamento da educação em outros 10 estados articularam demandas por Educação Infantil de qualidade para estudantes em situação de vulnerabilidade²¹. A demanda ingressada na Geórgia em 2004, por exemplo, indica que os “distritos [escolares]

17 Ellen Galinsky, Instituto Families and Work, para o Comitê de Desenvolvimento Econômico, “Os Benefícios Econômicos de Programas de Educação Infantil de Alta Qualidade: O que faz a diferença?” (Fevereiro de 2006); Business Roundtable, “Educação Infantil: Um convite à ação da comunidade empresarial” (Maio de 2003), Disponível em: <www.businessroundtable.org/taskForces/taskforce/issue.aspx?qs=6525BF159F849514481138A6DBE7A419BB6487BF6B3A>.

18 Ver, a título de exemplo, “Costing-Out: Overview”, disponível em: <<http://www.schoolfunding.info/policy/CostingOut/overview.php3>> e “A Costing Out Primer” disponível em: <http://www.schoolfunding.info/resource_center/costingoutprimer.php3>, publicações de School Funding que descrevem brevemente as metodologia utilizadas.

19 Nota das tradutoras: Teacher College se refere ao departamento de formação docente da universidade de Columbia que, além de realizar formação de docentes no sentido estrito, possui programas de pós-graduação e desenvolve pesquisas na área de Educação.

20 Lawrence O. Picasand Associates, “Uma aproximação à adequação do financiamento da educação em Arkansas baseada em evidências” (setembro de 2002); Lake View v. Huckabee, “Special Masters’ Report to the Supreme Court of Arkansas” (abril de 2004), 10-11.

21 Arkansas, no caso Lake View School District v. Huckabee, 91 S.W.3d 472 (Ark. 2002); Carolina do Norte, no caso Hoke County Board of Education v. State, 599 S.E.2d 365 (N.C. 2004); Massachusetts, no caso Hancock v. Commissioner of Education, 2004 Mass. Super. LEXIS 118 (Superior Court, 26 de abril de 2004), revisado em outras circunstâncias, 822 N.E.2d 1134 (Mass. 2005); Carolina do Sul, no caso Abbeville County School District v. State, No. 31-0169 (S.C. Ct. Comm. Pl. 29 de dezembro de 2005); Colorado, no caso Lobato v. State, Plaintiff Complaint (2005); Connecticut, no caso Connecticut Coalition for Justice in Education Funding v. Reil, Plaintiff Complaint (2005); Geórgia, no caso Consortium for Adequate School Funding v. State, Plaintiff Complaint (2004); Kentucky, no caso Council for Better Education v. Williams, Plaintiff Amended Complaint (2004); Nebraska, nos casos Douglas County School District v. Johanns, Second Amended Complaint (2004) e Nebraska Coalition for Educational Equity and Adequacy v. Heineman, Amended Complaint (2004); e Wyoming, no caso Campbell County School District v. State, No. 129-59 (Wyo. First Jud. Dist. 31 de janeiro de 2006). Para maiores informações envolvendo ações judiciais sobre financiamento da Educação Infantil, ver Startingat 3, disponível em: <<http://www.startingat3.org/>>.

têm listas de espera substanciais para a creche”, fazendo com que “muito estudantes entrem [na escola] com uma desvantagem significativa, sendo incapazes de se beneficiar da oportunidade de obter uma educação adequada”²². Em Wyoming, ingressantes estão solicitando às cortes que ordenem ao estado que inicie o seu primeiro programa de Educação Infantil financiado com verbas públicas, enquanto em Connecticut e outros estados com programas estabelecidos, os litigantes estão lutando para estender o acesso à etapa a todas as crianças de baixa renda, considerando que muitas delas ainda não têm acesso à Educação Infantil (BARRON, 2005)²³.

Carolina do Norte

Em outubro do ano 2000, o juiz do tribunal de primeira instância, Howard Manning, decidiu, no caso referente ao financiamento das escolas na Carolina do Norte, que muitas das crianças desprivilegiadas estavam mal preparadas para a escola devido à ausência de oportunidades de Educação Infantil para além do ano que precede o ingresso na educação primária e ordenou o estado a prover programas de Educação Infantil para todas as crianças de quatro anos de idade “em situação de vulnerabilidade”²⁴. Ainda que os ingressantes não tenham incluído a Educação Infantil em suas demandas originais, agregaram-na pela insistência do juiz, que apontou para o fato de que quase todos os réus criminais com que ele lidava em seu tribunal não tinham diplomas do Ensino Médio e que intervenção precoce era necessária. Pouco tempo após esta decisão, o legislativo estadual e o governador iniciaram o programa de Educação Infantil chamado *More at Four*²⁵, voltado para crianças de baixa renda. O *More at Four* teve seus primeiros efeitos no ano escolar de 2001-02.

Quando o caso chegou à Suprema Corte da Carolina do Norte, em 2005, a corte concordou com as colocações do juiz Manning, de que o estado era, em última análise, o responsável por “atender as necessidades dos estudantes ‘em situação de vulnerabilidade’ visando com que tais estudantes possam se beneficiar do direito à oportunidade de obter uma educação de bases sólidas”²⁶²⁷, e que o estado deveria prover serviços a estas crianças “anteriormente ao ingresso nas escolas públicas”²⁸. Contudo, a corte sustentou que a ordem do tribunal de primeira instância, exigindo turmas de Educação Infantil para todas as crianças “em situação de vulnerabilidade” que poderiam ser potenciais demandantes, não era sustentada por registro suficiente. “Na conjuntura” do caso em questão, a corte concluiu que tal remédio judicial “estrito” era “premature” e preferiu deixar espaço para que a expertise dos poderes Legislativo e Executivo em termos de políticas educacionais, que determinasse quais tipos de serviços deveriam ser providos para preparar as crianças em situação de vulnerabilidade para a escola²⁹.

Dado esse posicionamento da corte, não é valorizado o fato de que o estado da Carolina do Norte tenha aumentado o financiamento para programas de Educação Infantil nos últimos anos, apesar de défices na arrecadação em tempos econômicos difíceis. O estado expandiu o programa *More at Four* de um atendimento para pouco mais de mil crianças no primeiro ano para mais de dezesseis mil no ano escolar de 2005-6. Além

22 Consortium for Adequate School Funding v. State, Plaintiff Complaint 83 (Set. 14, 2004).

23 Connecticut Coalition for Justice in Education Funding v. Reil, Plaintiff Complaint (20 de dezembro de 2005), p. 19-24

24 Hoke County Bd. of Educ. v. State, 95 CVS 1158 (Superior Court, Outubro de 2000), p. 36 e 43-45.

25 Nota das tradutoras: Literalmente “mais aos quatro”, que remete à ampliação de matrículas nesta faixa etária.

26 Nota das tradutoras: “Uma educação de bases sólidas” foi a tradução mais próxima encontrada para o termo “soundbasiceducation”, que aparece de modo recorrente em outro artigo de Rebell (2002), por ser a provisão existente em diversas constituições estaduais, relativa à qualidade da educação.

27 Hoke County Bd. of Educ. v. State, 599 S.E. 2d 365, p. 392 (N.C. 2004).

28 Idem, p. 393.

29 Idem, p. 393-94.

disso, não há indicação de que a decisão da Suprema Corte tenha levado a legislatura a considerar alternativas à Educação Infantil para crianças de baixa renda (CAROLINA DO NORTE, 2006)³⁰.

Carolina do Sul

O juiz de primeira instância da Carolina do Sul, Thomas W. Cooper Jr., em uma decisão tomada no final de dezembro de 2005, sustentou que a pobreza é causa direta de baixo rendimento escolar e que a constituição estadual impõe uma obrigação sobre o estado de “criar um sistema educacional que supere [...] os efeitos da pobreza”. Visto que os réus, representando o estado, não haviam provido programas de intervenção na primeira infância, eles “havia falhado em sua responsabilidade constitucional de prover uma oportunidade” para uma educação “minimamente adequada”³¹.

A corte descreveu um “ciclo destrutivo e debilitante” de pobreza e baixo rendimento escolar para crianças de baixa renda “até que alguma força ou agência externa interrompa a sequência”. Baseado no testemunho de especialistas, tanto de testemunhas de defesa como de acusação, a corte concluiu que “é essencial ocupar-se dos impactos da pobreza, o mais precocemente possível, nas vidas das crianças afetadas por ela”. Portanto, ordenou a corte, “intervenção na primeira infância no nível da creche e continuamente até, pelo menos, a terceira série”, visando minimizar “o impacto e efeito da pobreza nas habilidades e no desempenho educacionais” de crianças vindas de contextos de pobreza³².

Massachusetts

A recente tendência de reconhecimento e aceitação pelas cortes da necessidade de Educação Infantil não é, porém, universal. Uma corte de primeira instância em Massachussets concluiu que “anos de pesquisa e estudos nacionais mostram que, sem sombra de dúvida”, programas de Educação Infantil de alta qualidade oferecem a melhor e “única chance real” para crianças de três e quatro anos em situação de vulnerabilidade atingirem sucesso escolar. Ainda que os distritos ingressantes ofertassem Educação Infantil de alta qualidade, a corte observou, havia uma falta de recursos que implicava em que as escolas pudessem ofertar o serviço a apenas uma fração das crianças que deveriam ter acesso a ele (HUNTER, 2004)³³.

Apesar disso, a Suprema Corte Judicial foi incapaz de aceitar a recomendação da corte de primeira instância em diversas áreas, inclusive a da Educação Infantil, e afirmou que ofertar ou não Educação Infantil para crianças em situação de vulnerabilidade “é uma decisão de políticas públicas a ser tomada pelo poder legislativo”³⁴. Durante recente crise econômica, legislaivo do estado e o governador cortaram o financiamento das escolas públicas de modo geral e, em específico, os subsídios para a Educação Infantil. O subsídio para a creche e outros programas de Educação Infantil caiu “de um pico \$114.5 milhões no ano fiscal de 2001 para \$103.4 milhões no ano fiscal de 2002, \$94.6 milhões no ano fiscal de 2003 e, finalmente, uma queda para \$74.6 milhões no ano fiscal de 2004”³⁵.

30 Ironicamente, o relatório indica que “More at Four é o programa de Educação Infantil publicamente financiado para preparar crianças de quarto anos, em situação de vulnerabilidade, para o sucesso escolar. A Educação Infantil é uma estratégia efetiva de preparação para a escola, conforme comprovam pesquisas. Sem essa oportunidade, as crianças pequenas entrariam na pré-escola atrasadas em relação aos seus coetâneos” (CAROLINA DO NORTE, 2006).

31 *Abbeville County Sch. Dist. v. State*, No. 31-0169 (S.C. Ct. Comm. Pl. dez.29, 2005), p. 157.

32 *Id.* p. 155, 158, 160. O Juiz Cooper também observou que “Tal intervenção precoce não apenas faz sentido em termos educacionais e humanitários, mas também em termos econômicos. O testemunho nessa matéria de especialistas, educadores e legisladores converge em dizer que dólares gastos em intervenção na primeira infância são os mais efetivos gastos no processo educacional” *Id.*, p. 161.

33 *Hancock v. Commissioner of Education*, 2004 Mass. Super. LEXIS 118 (Mass. Superior Court, 2004) p. 9; see also Molly A. Hunter, “Plaintiff Victory in Massachusetts: Court Addresses Cost Studies, Preschool and Accountability” (April 28, 2004).

34 *Hancock v. Commissioner of Education*, 822 N.E.2d 1134, 1156 (Mass.2005).

35 *Hancock v. Commissioner of Education*, 2004 Mass. Super. LEXIS 118 at 295.

Conclusão

Decisões judiciais recentes indicam uma clara, porém não universal, tendência a incluir o acesso à serviços de Educação Infantil de alta qualidade como parte dos remédios judiciais, bem como direito constitucional essencial em demandas judiciais por uma educação adequada. Cortes, como as da Carolina do Norte e do Sul, que acreditam que lidar com os efeitos da pobreza é parte da obrigação constitucional de ofertar oportunidades a uma educação adequada, tendem a perceber a Educação Infantil como uma das principais medidas para satisfazer tal obrigação. A medida que os casos que demandam por uma educação adequada, em processo em diversos estados, avançam em julgamentos e recursos, novos desenvolvimentos no direito à Educação Infantil devem ser acompanhados.

Referências

BARRON, J. *Preschool education becomes issue*. *Casper Star-Tribune*, 11 de setembro de 2005. Disponível em: <http://www.schoolfunding.info/resource_center/archive/09-11-05casper_st_preschool.html>. Acesso em: 26.02.2016.

CAROLINA DO NORTE. Gabinete do Governador. *More at Four Pre-Kindergarten Program progress report to the North Carolina General Assembly*. Submetido por Departamento de prepare escolar/Programa de Educação Infantil *More at Four*, Departamento de Saúde e Serviços Humanos, Departamento de Instrução Pública e Força Tarefa do Programa de Educação Infantil *More at Four*, 1º de Fevereiro de 2006.

HUNTER, M.A. *Plaintiff Victory in Massachusetts: Court Addresses Cost Studies, Preschool and Accountability*. *SchoolFunding*, 28 de abril de 2004. Disponível em: <<http://www.schoolfunding.info/states/ma/4-28-04Victory.php3>>. Acesso em 26.02.2016.

_____. *Litigations Challenging Constitutionality of K-12 Funding in the 50 States*. *National Access Network*, 2007. Disponível em: <<http://www.schoolfunding.info/litigation/In-Process%20Litigations.pdf>>. Acesso em: 26.02.2016.

_____. *School Funding ‘Adequacy’ Decisions Since 1989*. *National Access Network*, 2007. Disponível em: <<http://www.schoolfunding.info/litigation/adequacydecisions.pdf>>. Acesso em: 26.02.2016.

REBELL, M. A. *Education, Adequacy, Democracy, and the Courts*. In: READY, T; EDLEY, C. Jr.; SNOW, C. (org.). *Achieving High Educational Standards for All: Conference Summary*. National Research Council: 2002. Disponível em: <<http://www.nap.edu/read/10256/chapter/13#225>>. Acesso em: 26.06.2016.

STANDART & POOR’S. *Resource adequacy study for the New York state Commission on Education Reform*. *Serviços de Avaliação Escolar Standard & Poor’s*. Nova Iorque, março de 2004.

Recebido em Dezembro de 2015 | Aprovado em Maio de 2016

Distribuição de oportunidades educacionais: políticas para a escolha da escola em redes municipais de ensino¹

Educational opportunities distribution: policies for school choice in municipal educational systems

Distribución de oportunidades educativas: políticas para la elección de escuela en sistemas escolares municipales

Ana Lorena Bruel²

Resumo

Os objetivos deste trabalho se concentraram em estudar a política de distribuição de oportunidades educacionais nas redes municipais do Rio de Janeiro e de Curitiba, analisando as mudanças estabelecidas pelas políticas de normatização da matrícula para o Ensino Fundamental nos dois municípios. Ao longo da pesquisa procurou-se conhecer as regras de atribuição de vagas aos estudantes, a partir da construção de uma análise sobre a normatização municipal que regulamenta a matrícula dos estudantes no ensino fundamental e as alterações provocadas pela política implementada. A metodologia de pesquisa envolveu a realização de análise documental e entrevistas com servidores das duas redes de ensino. Os resultados da pesquisa sugerem que a reflexão sobre a democratização do acesso à Educação Básica não se esgota na existência de vagas e atendimento à demanda manifesta, tendo em vista a diversificação de oportunidades e a segmentação das escolas e das famílias que a elas acessam, mesmo nas redes públicas de ensino.

Palavras-chave: Política educacional; Distribuição de oportunidades educacionais; Política de acesso à Educação Básica.

Abstract

The objectives of this study were to study the distribution of educational opportunities policy in the municipal educational systems of Rio de Janeiro and Curitiba, analyzing the changes established by the policies of normalization of enrollment for elementary education in both municipalities. Throughout the research, we sought to know the rules for assigning students, based on the construction of an analysis about the municipal regulation that defines the students enrollment in elementary education and the changes provoked by that implemented policy. The research methodology involved documentary analysis and interviews with workers of the two educational systems. The research results suggest that the reflection about the access democratization to Basic Education is not exhausted in terms of vacancies existence and attendance to the manifest demand, considering the opportunities diversification and the schools and families segmentation that access them, even in public education systems.

Keywords: Educational policy; Educational opportunities distribution; Access Policy to Basic Education.

Resumen

Los objetivos de este trabajo se centró en el estudio de la política de distribución de oportunidades educativas en las redes municipales de Río de Janeiro y Curitiba, analizando los cambios establecidos por la políticas de normalización de la matrícula para la enseñanza primaria en ambas ciudades. Durante la investigación buscamos comprender las reglas de asignación para los estudiantes, a partir de la construcción de un análisis de la ordenanza municipal que regula el registro de los estudiantes de la escuela primaria y los cambios provocados por la política aplicada. La metodología de investigación implicó el análisis de documentos y entrevistas con los trabajadores de las dos redes de enseñanza. Os resultados de la investigación sugieren que la reflexión sobre la democratización del acceso a la educación básica no se limita a la existencia de plazas y satisfacción de la demanda expresa, considerando las oportunidades de diversificación y la focalización de las escuelas y de las familias que acceden, incluso en las escuelas públicas.

Palabras clave: Política educativa; Distribución de oportunidades educativas; Política de acceso a la educación básica.

¹ Parte deste trabalho foi desenvolvida com financiamento da CAPES. Uma versão inicial deste artigo foi apresentada na Reunião Científica Regional da ANPED – Sul (2014).

² Doutora em Educação. Professora na Universidade Federal do Paraná. E-mail: analorena@ufpr.br

Políticas de distribuição de oportunidades educacionais: entre o Estado e o mercado

Há grande diversidade entre as formas de atribuição das escolas aos estudantes, ou de distribuição dos estudantes entre as instituições escolares em diferentes países e em regiões ou municípios dentro de um mesmo país. De acordo com Van Zanten (2009, p. 6-7), na maior parte dos países a escolha da escola é objeto de controle do Estado. A autora identifica quatro formas típico-ideais: 1) inexistência total de escolha; 2) atribuição oficial com possibilidade oficial de troca; 3) modelo de quotas, quando há escolha, mas a burocracia estatal garante proporcionalidade entre etnias (ou outros critérios que buscam reduzir segregação); 4) livre escolha.

O Brasil não possui uma política nacional de distribuição de oportunidades educacionais. Os dispositivos presentes na legislação nacional (Lei n.º 8069/90 e Lei n.º 9394/96) preveem regras bastante gerais, como o direito à vaga em escola pública e gratuita próxima da residência do estudante como um direito de todos. Aspectos da legislação e normatização serão analisados no segundo tópico deste artigo. Por hora, é importante destacar que as regras nacionais são bastante gerais e que o detalhamento dos procedimentos para a distribuição dos estudantes entre as escolas públicas fica a critério dos sistemas e redes de ensino.

Desta maneira, as formas de distribuição de vagas escolares não se verificam no Brasil como regras nacionais, mas como normatização local. Estudos realizados por Souza e Oliveira (2003); Costa e Koslinski (2009); Resende *et al* (2011), para citar alguns exemplos, verificaram a existência de estratégias de escolha da escola pelas famílias mesmo em municípios onde não havia uma política explícita de escolha, ou ainda, observaram a existência de procedimentos de escolha (oculta) mesmo em municípios onde a regra previa atribuição da escola ao estudante por instâncias do poder público, com restrição formal de escolha pelas famílias.

A análise construída neste artigo procura apresentar reflexões a partir de um quadro teórico com referência em autores internacionais contemporâneos que estudam o tema e que foram pouco discutidos na literatura nacional, com o objetivo de apresentar novos contornos que possam contribuir para o debate. Este trabalho assume a hipótese de que as estratégias de distribuição das oportunidades escolares variam entre dois polos opostos: em um extremo estão os procedimentos que apostam na definição organizada pelos sistemas educacionais com pequena possibilidade ou restrição de escolha pelas famílias; e em outro extremo encontram-se aqueles que investem na escolha das famílias com impedimento ou restrição de seleção por parte dos sistemas educacionais.

Entre esses extremos, encontram-se múltiplas alternativas para a organização dos procedimentos formais de distribuição dos estudantes entre as escolas em um sistema de ensino, que misturam, em diferentes graus, possibilidades de seleção das escolas pelas famílias e de seleção das famílias pelas escolas ou outros níveis da burocracia estatal. Percebe-se que essa gradação está relacionada à adoção de políticas com presença mais forte de características de mercado ou com presença mais marcante do Estado.

De um lado, as políticas de distribuição de oportunidades que conferem à administração pública o poder de atribuir o estabelecimento de ensino ao estudante com restrição de escolha das famílias estão fundamentadas em perspectivas de fortalecimento do papel do Estado. De outro lado, as políticas que conferem às famílias o poder de escolher as instituições de ensino baseiam-se em concepções que defendem o fortalecimento do indivíduo e redução do poder de intervenção do Estado.

Os estudos sobre distribuição de oportunidades educacionais que tomam como referência a análise dos processos de seleção das escolas pelos pais e de seleção dos estudantes pelos estabelecimentos de ensino, em espaços onde há políticas explícitas de *school choice* e quase-mercado ou não, reconhecem grande variedade de procedimentos, que não se concentram nos polos extremos identificados acima. Para uma representação gráfica dessa variação, propõe-se o seguinte quadro:

Quadro 1 – Variação das políticas de distribuição de vagas de acordo com a possibilidade de escolha da escola pelas famílias e regulação do poder público

Relação entre escolha das famílias e seleção	Incentivo à escolha	Possibilidade de escolha	Restrição à escolha
Restrição à seleção			
Possibilidade de seleção			
Incentivo à seleção			

Fonte: Bruel, 2014, p. 16.

O Quadro 1 procura associar visualmente graus diferenciados de procedimentos que incentivam, possibilitam ou restringem a escolha do estabelecimento escolar pelas famílias, a graus diferenciados de ações do poder público que restringem, possibilitam ou incentivam a intervenção do poder público, das próprias escolas ou de diferentes níveis da burocracia estatal, independentemente dos critérios adotados, para seleção e atribuição de vagas aos estudantes.

As políticas que se situam nas áreas da tabela marcadas em cinza mais claro são aquelas que se orientam pela atribuição da escola ao estudante. Os alunos podem ser selecionados por diferentes critérios, como: localização geográfica de sua moradia e do estabelecimento de ensino, resultados em testes de rendimento escolar, histórico acadêmico do estudante, avaliação vocacional, etc. Muitas dessas políticas se fundamentam na defesa de uma perspectiva republicana de compreensão do Estado como provedor de bens sociais, entre os quais a educação, e responsável pelo controle sobre sua distribuição, oferta e garantia. A França, a Alemanha, a Inglaterra³ são exemplos de países que adotam ou adotaram estratégias como essas.

Já nas áreas da tabela marcadas em preto e cinza mais escuro estariam as políticas que estabelecem modelos de organização de quase-mercados escolares e introduzem a possibilidade de escolha da escola pelos pais dos alunos, tratada na literatura como *school choice*. Diferentes países optaram por estratégias distintas para realização dessas escolhas e para a distribuição das oportunidades escolares entre as famílias, mas é possível distinguir características recorrentes: a mudança do centro de decisão em relação à distribuição, transferindo-o das burocracias educacionais para a família, muitas vezes aliando a escolha das famílias ao impedimento de processos de seleção dos alunos pelas escolas. Dentre as políticas de *school choice*, que habitualmente são acompanhadas de políticas de disseminação de informações, descentralização de decisões e avaliação externa, algumas estabelecem processos de aleatorização da distribuição, procurando proporcionar chances iguais de acesso de alunos de diferentes estratos sociais às escolas.

Há experiências de instituição de políticas de quase-mercado em países como a Inglaterra, o Chile, a Austrália e a Nova Zelândia, bem como em alguns estados e cidades dos Estados Unidos da América, como Boston (GORARD, 2003; GLENN, 2009; MAROY, 2006). Algumas dessas experiências serão analisadas neste artigo.

As políticas de distribuição de oportunidades educacionais geram muitas polêmicas e deram origem a vários debates, tanto acadêmicos quanto ideológicos, que procuram evidenciar positividade e problemas relacionados à restrição de escolha e atribuição das escolas aos estudantes pela burocracia estatal, bem como relacionados à organização de quase-mercados e escolha da escola pela família.

Para o desenvolvimento deste trabalho, interessa conhecer principalmente os debates que envolvem as políticas de quase-mercado e escolha, pois os dois municípios analisados incorporaram-nas de alguma forma. Portanto, dar-se-á ênfase às reflexões construídas em torno dessas perspectivas. De um lado, é possível citar a ideia de livre escolha como um arauto da democracia e da regulação do quase-mercado como uma forma racional de distribuição das oportunidades escolares; de outro, encontram-se as críticas relacionadas à redução do papel do Estado, à

³ A Inglaterra pode ser considerada exemplo desse modelo de política no período anterior à Reforma de 1988, que promoveu mudanças na política de distribuição de oportunidades educacionais no sentido de incorporação de estratégias de escolha.

manutenção das distâncias sociais, à falta de justiça social e equidade na oferta de educação com qualidade para todos. Considera-se que os estudos sobre a constituição de quase-mercados escolares podem contribuir para analisar a experiência de escolha da escola pela família implementada na rede municipal de ensino da cidade do Rio de Janeiro a partir do ano letivo de 2010 e na rede municipal de ensino da cidade de Curitiba a partir de 2015.

Gorard *et al.* (2003) afirmam que o Reino Unido se consolidou como um laboratório social pela extensão das políticas que promovem competição entre escolas e escolha dos pais. A Reforma Educacional instituída em 1988 substituiu a alocação dos estudantes nas escolas pela burocracia estatal, de acordo com a residência da família, pela escolha da escola pelos pais em um quase-mercado com diversidade de escolas.

Antes da aprovação do “*School Standards and Framework Act 1988*”, foi observada uma grande variedade nos processos de distribuição de oportunidades escolares em estudos sobre a alocação de alunos nas escolas do sistema educacional inglês. A Reforma procurou substituir a distribuição dos alunos nas escolas realizada pelas autoridades educacionais locais pela escolha dos pais num mercado que apresentasse diversidade de opções. Contudo, mesmo com o estabelecimento de critérios explícitos, estudos demonstraram a permanência de considerável variação na aplicação desses critérios (GORARD *et al.*, 2003, p. 8).

A Reforma, baseada no princípio de transparência dos processos de distribuição de oportunidades educacionais, estabeleceu uma mudança de legislação que concedeu às famílias o direito de expressarem suas preferências por qualquer escola (independentemente de região geográfica ou proximidade entre a moradia e a escola) e negou o direito da escola de recusar a matrícula de qualquer pessoa. Essa mudança é significativa na medida em que transfere o poder de seleção antes nas mãos das escolas e autoridades educacionais locais para as mãos das famílias.

Os princípios de defesa do modelo de quase-mercado escolar se sustentam sobre as noções de liberdade de escolha, equidade e competição entre escolas, a fim de tornarem-se populares e bem-sucedidas. Um dos principais contra-argumentos apresentados à lógica do quase-mercado se refere à possibilidade de desconstrução da estrutura do Estado de Bem-Estar, cuja ação é concebida como necessária para alcançar alguma forma de justiça social numa economia capitalista.

Para Gorard *et al.* (2003), as políticas de *school choice* e participação das famílias se justificam como um antídoto para a estratificação social e escolar, pois procuram estender o privilégio de escolha a membros da sociedade que não o possuíam antes. Os pesquisadores compreendem segregação ou estratificação escolar como uma crescente separação entre grupos socioeconômicos, com uma concentração das camadas mais desfavorecidas da sociedade em algumas escolas, e dos grupos mais favorecidos em outras. A política de escolha do estabelecimento escolar pela família poderia criar uma heterogeneidade maior entre os estudantes da mesma instituição, reduzindo a estratificação entre escolas.

Os resultados obtidos pelos pesquisadores em estudo de larga escala envolvendo escolas e estudantes da Inglaterra e País de Gales indicam que houve redução progressiva de segregação entre as escolas depois da instauração das políticas de quase-mercado, bem como não se observou redução dos índices de equidade associado à escolha dos pais, o que leva Gorard *et al.* (2003, p. 72) a questionar a afirmação simplista de que “markets lead to segregation”⁴.

Nos Estados Unidos da América há grande diversidade entre as políticas de distribuição de oportunidades educacionais, tendo em vista o modelo de organização federativa que confere alto grau de autonomia aos estados. Em estudo realizado a partir da experiência da cidade de Boston (Massachusetts) sobre a constituição de quase-mercados escolares regulamentados pelo poder público, Glenn (2009) indica os programas de escolha controlada como possibilidade de distribuição das vagas das escolas atendendo ao máximo possível os desejos indicados pelas famílias e a necessidade de equilíbrio (racial e social) em cada escola.

4 Tradução livre: mercados conduzem à segregação (GORARD *et al.*, 2003, p. 72).

O autor avalia que o mercado, por si só, pode se tornar mais uma causa para a segregação e a desigualdade escolar, aumentando os desequilíbrios já existentes nos sistemas escolares. Para ele, a mão invisível do mercado não é suficiente. Uma boa estratégia de mercado deve prever: procedimentos para assegurar igualdade de acesso, manter a confiança no processo e promover a integração; divulgação eficaz e aconselhamento individual para que os pais possam tomar decisões conscientes e informadas sobre as escolas; medidas para assegurar que a escolha seja real.

Nas análises apresentadas, Glenn (*op. cit.*) indica que é possível verificar que as famílias de classe média se beneficiam com os processos de escolha, em detrimento das famílias mais pobres, que demonstram menor potencial para dominar e manipular o sistema de “consumidores de escolas”. O estudo desenvolvido por ele analisa experiências de constituição de mercados escolares em Boston, cuja intenção, de acordo com o pesquisador, não é instalar um capitalismo selvagem, com competição desenfreada, mas uma abordagem de “mercado justo”, equitativo, procurando oferecer a possibilidade de comparação entre os benefícios e aumentar a participação dos pais.

Para o autor, o processo de escolha, como apoio adequado – sobretudo em relação às informações sobre as escolas – pode fortalecer os pais, além de levá-los a assumir a responsabilidade pelas decisões de escolarização de seus filhos. Com o objetivo de superar os procedimentos de segregação escolar e acirramento das desigualdades pela ação da escolarização, Glenn defende a experiência de “Escolha Controlada”⁵, realizada em Boston a partir dos anos 1980, que procurou unificar as ideias de escolha dos pais com a atribuição de escolas aos estudantes com base na distribuição geográfica, como possibilidade de respeitar as escolhas das famílias utilizando estratégias informatizadas para a distribuição das vagas entre os que as demandam.

Os procedimentos para a realização da escolha controlada envolvem os pais de novos estudantes ou daqueles que estão em transição para o próximo nível. As famílias são chamadas para visitar os centros de informação a fim de receber aconselhamento, com materiais explicativos em várias línguas, antes de apresentar suas escolhas. Um programa de computador passou a fazer a distribuição das vagas, atendendo ao máximo possível as escolhas e a necessidade de equilíbrio racial em cada escola.

A escolha controlada possui quatro objetivos: 1. Igualdade de acesso a todos os alunos, independente da região em que cada família pode viver; 2. Envolvimento dos pais com informação sobre as escolas; 3. Eliminação da garantia de vaga de acordo com a residência; 4. Melhorar o equilíbrio racial de cada escola (GLENN, 2009). As estratégias adotadas pelas políticas de distribuição de oportunidades em Boston, assim como na Inglaterra, podem ser identificadas como políticas que incentivam a escolha das famílias e ao mesmo tempo incentivam a intervenção da burocracia estatal, na medida em que essa escolha se realiza de forma controlada pelo poder público. Seria possível localizar este modelo na região em branco do Quadro 1, no canto inferior esquerdo.

Em pesquisas sobre a distribuição de oportunidades escolares em Israel, Yair (1996) desenvolveu uma análise procurando compreender o funcionamento de quase-mercados educacionais no âmbito local, considerando a existência de “schools in specific market niches”⁶ (YAIR, 1996, p. 454), a possibilidade de mobilidade dos estudantes entre tipos diferentes de escola e a estrutura hierárquica criada pela situação de competição entre os estabelecimentos escolares. O autor construiu o conceito de ecologia de mercado para indicar como esses aspectos interagem. Para ele, não se pode considerar as ações dos indivíduos ou das escolas isoladamente, uma vez que a opção de um sujeito por uma determinada escola limita a escolha dos demais, da mesma forma que a existência de escolas muito procuradas só é possível se houver escolas com menor procura para atender a demanda excedente.

5 Essa política diz respeito essencialmente à distribuição de vagas em escolas que oferecem Ensino Médio, chamadas de magnet schools.

6 Tradução livre: existência de escolas em nichos específicos de mercado. (YAIR, 1996, p. 454)

Para o autor, a escolha se baseia na forma como as vagas estão distribuídas entre as escolas e na ecologia do mercado educacional. O que caracteriza a ecologia de um mercado escolar é a existência de uma estrutura de oportunidades diferenciadas, estabelecidas entre um conjunto de escolas circunscrito territorialmente. Os quase-mercados educacionais são organizados como um mercado com “closed-positions” (YAIR, 1996, p. 456), o que significa que há um número fixo e pré-determinado de vagas em cada instituição escolar, que limita as oportunidades de acesso a cada uma das escolas.

Em sistemas de posições fechadas, como analisado por Yair (*op. cit.*), novas pessoas só podem ocupar espaços dentro do sistema se uma posição se torna “vaga” e esta vaga só existe se alguém sai do sistema e deixa de ocupá-la. Neste sentido, a escolha não depende apenas de motivações individuais na medida em que a infraestrutura do quase-mercado educacional, ou estrutura de oportunidades, produz o palco para a realização das escolhas.

Assim, os conceitos relacionados à constituição de quase-mercados escolares são utilizados para estudar contextos em que não há políticas explícitas de escolha ou disputa entre instituições, mas se percebe a existência de uma ecologia de mercado, ou seja, relações entre oferta e demanda que mantêm um quase-mercado em funcionamento, ainda que sem uma regulamentação explícita do poder público. No Brasil, que não possui uma política nacional de organização de mercados ou escolha da escola pelos pais, como já indicado anteriormente, esta perspectiva de análise foi assumida como uma possibilidade por vários pesquisadores, como Souza e Oliveira (2003) ao estudar as políticas de avaliação nacional, por Costa e Koslinski (2009) em pesquisa sobre acesso dos estudantes a escolas públicas no município do Rio de Janeiro, e por Resende *et al* (2011) em estudo sobre a escolha da escola em Belo Horizonte e o perfil das famílias, apenas para citar alguns exemplos. Sendo que Costa e Koslinski (2009) propõem o conceito de quase-mercado escolar oculto para estudar casos em que quase-mercados se estabelecem sem que haja uma publicização das regras estabelecidas para o seu funcionamento.

As evidências empíricas dos diferentes estudos apresentados neste artigo indicam que há sempre espaço para a intervenção das famílias e algum grau de liberdade para a escolha da escola. Mesmo em lugares onde se verifica a restrição formal e legal à escolha, as pesquisas indicam a existência de procedimentos e estratégias assumidas pelas famílias a fim de procurar e obter a vaga para seus filhos nas escolas que preferem (VAN ZANTEN, 2009; POUPEAU e FRANÇOIS, 2008). Por outro lado, a existência de políticas de escolha não significa que todas as famílias serão atendidas em relação às suas demandas, tendo em vista que os quase-mercados escolares se caracterizam por possuírem posições fechadas, o que pode gerar um descompasso entre a oferta e a demanda, sobretudo em estabelecimentos de ensino considerados de prestígio.

Ao mesmo tempo, também foi possível verificar a presença do poder público regulamentando os procedimentos de distribuição de oportunidades, mesmo onde há políticas de quase-mercado escolar instituídas. Não se trata, portanto, de aniquilar o poder de escolha das famílias e tampouco de impedir a intervenção do poder público. O que se verificou, em cada caso em particular, foram políticas que combinam diferentes graus de escolha das escolas pelas famílias e procedimentos de intervenção da burocracia estatal sobre a distribuição das oportunidades educacionais. As ações das famílias e as ações realizadas por pessoas que ocupam diferentes cargos nos níveis da burocracia estatal podem ser oficiais e estar previstas nas normas que conduzem os processos de atribuição das escolas aos estudantes ou podem ser oficiosas e se realizar entre brechas construídas por dentro do próprio sistema.

Aspectos legais e normativos que moldam as estruturas de oportunidades de acesso ao Ensino Fundamental em duas redes públicas municipais: Rio de Janeiro e Curitiba

Do ponto de vista do estabelecimento de normas para a organização do ensino, é possível afirmar que o princípio de descentralização acompanhou todo o processo de consolidação e ampliação das redes públicas de ensino, com

exceção de algumas poucas políticas gestadas no interior do Governo Federal⁷. O princípio de descentralização, que perpassa a história e a política educacional brasileira, levou à criação de sistemas estaduais e municipais de ensino com relativa autonomia em relação ao poder central e total autonomia entre si. Após as mudanças instituídas pela Constituição Federal de 1988, que retirou os municípios da condição de subsistemas dos estados e conferiu-lhes certo grau de autonomia na relação com os demais entes federados, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei n.º 9.394/96, estabeleceu a possibilidade de criação dos sistemas municipais de ensino⁸.

A LDB apresenta a possibilidade de os municípios optarem por assumir sua condição como sistema, integrar-se ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único. A autonomia presente na relação entre os sistemas de ensino municipais, estaduais e federal gera concomitância entre normas bastante diferenciadas entre os sistemas. E, como os sistemas convivem no mesmo espaço geográfico, isso implica coexistência de normatização, muitas vezes divergente, que regula estabelecimentos de ensino fixados em um mesmo município, mas que compõem sistemas distintos.

Embora o regime de colaboração ou detalhamento do pacto federativo entre União, estados e municípios não tenha sido regulamentado, o próprio texto da Constituição Federal indica que há responsabilidade compartilhada entre os entes federados no que tange à oferta de educação escolar, sobretudo na Educação Básica. A distribuição de competências definida pela Constituição Federal e a LDB atribuiu aos municípios a responsabilidade pela oferta de educação infantil e, com prioridade, do Ensino Fundamental, ressaltando o caráter colaborativo e cooperativo da atuação dos estados e da União. Os estados são responsáveis, portanto, por assegurar o Ensino Fundamental em colaboração com os municípios, e pela oferta de Ensino Médio a todos que o demandarem. Dessa forma, compreende-se que a educação nacional não é formada por um sistema único de ensino, mas pela articulação entre os sistemas federal, estaduais, municipais e do Distrito Federal.

Nessa distribuição de competências, a União assumiu responsabilidades indiretas com a educação básica, tais como a elaboração de normas gerais, a coordenação da avaliação nacional, o desenvolvimento de ações de cooperação técnica e financeira. Portanto, os dispositivos presentes na legislação e normatização nacionais relacionados aos processos de matrícula dos alunos no Ensino Fundamental são bastante sutis, deixando aos sistemas estaduais e municipais as definições mais específicas sobre procedimentos de ingresso na escola.

As regras gerais estabelecidas pela legislação federal em vigor para o ingresso na Educação Básica⁹ definem critérios diferenciados para cada etapa, de acordo com as especificidades dos níveis de ensino. A matrícula na Educação Infantil destina-se a crianças até 5 (cinco) anos de idade, e até 2016 todas as crianças a partir de 4 anos de idade deverão estar matriculadas. Nessa etapa, o ingresso independe de frequência anterior e a organização das turmas deve respeitar a faixa etária dos grupos de crianças.

Como o atendimento à infância na Educação Infantil ainda não está universalizado, percebe-se a existência de uma demanda reprimida que provoca o crescimento das matrículas nessa etapa da Educação Básica, mesmo com a redução da taxa de natalidade. O percentual de atendimento das crianças de 4 e 5 anos de idade encontra-se acima de 80% da população nessa faixa-etária nos dois municípios analisados, o que os coloca a grande distância da universalização e indica que a expansão da oferta se mantém como uma necessidade.

O texto do inciso X do Artigo 4.º da LDB define como dever do poder público a oferta de “vaga na escola pública de educação infantil ou de Ensino Fundamental mais próxima de sua residência a toda criança a partir do dia em que

⁷ Dentre elas, é possível citar o MOBIL (1970-1977) e, mais recentemente, as políticas de fundos para o financiamento da educação. Cabe ressaltar que, em ambos os exemplos, a execução se manteve descentralizada.

⁸ Sobre os sistemas municipais de ensino, ver Parecer CEB/CNE n.º 30/2000, relatado pelo Conselheiro Carlos Roberto Jamil Cury.

⁹ A legislação em vigor define que a educação básica é obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, o que significa que a educação infantil na fase de pré-escola (a partir de 4 anos de idade), o Ensino Fundamental e o Ensino Médio (até 17 anos de idade) são os níveis que compõem o ensino obrigatório no Brasil. O prazo para a implementação progressiva da obrigatoriedade e gratuidade nesses níveis da educação básica se encerra em 2016. (Cf. EC n.º 59/09)

completar 4 (quatro) anos de idade”. Essa redação desconsidera que as matrículas habitualmente são organizadas e efetivadas pelos sistemas de ensino antes do início do ano letivo e não à medida que as crianças fazem aniversário. Ainda que não seja interdita a matrícula ao longo do período letivo, ela se manifesta como exceção à regra.

O direito à vaga em escola próxima da residência do estudante, independentemente do nível e modalidade de ensino no qual ele esteja matriculado, já estava presente no texto do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n.º 8.069/90), aprovado antes mesmo da LDB. Esse dispositivo procura garantir que existam vagas nas proximidades da residência de todos os estudantes e implica dever do Poder Público no sentido de garantir o acesso à Educação Básica. Cabe ressaltar que a garantia de vaga em escola próxima da residência do estudante não significa que a legislação determine a obrigatoriedade de matrícula nesta instituição.

Outro aspecto a ser considerado é a ampliação do tempo de escolaridade obrigatória. As crianças com 6 anos de idade, que antes estavam na etapa correspondente à pré-escola, passaram a frequentar o Ensino Fundamental com 9 anos de duração, o que gerou a necessidade de absorver maior número de matrículas, tendo em vista a permanência dos alunos durante mais um ano de escolaridade. Como a tendência histórica e demográfica já indicava redução no número de crianças em idade escolar e o processo de implantação foi gradativo, essa demanda foi rapidamente absorvida pelos estabelecimentos de ensino já existentes.

Desta forma, a análise da normatização para distribuição de oportunidades educacionais em escolas de Ensino Fundamental precisa considerar que tal distribuição se realiza em um contexto onde há vagas em quantidade suficiente para atender a demanda apresentada ao poder público. Esta situação é recente no Brasil e impõe a necessidade de observar que esta distribuição não se esgota apenas no aspecto quantitativo, sendo necessário o aprofundamento da análise em relação aos aspectos qualitativos, sobretudo aqueles que podem contribuir para a produção e o acirramento de segregação e desigualdades.

As políticas estabelecidas pela SME/RJ¹⁰ desde 2009, para a matrícula no Ensino Fundamental, procuram incentivar a escolha dos pais e a aleatorização da distribuição dos estudantes, por meio de procedimentos informatizados utilizados, principalmente, para a matrícula inicial, mas também em alguns casos de transferências internas (estudantes provenientes de escolas da rede municipal de ensino) ou externas (estudantes oriundos de escolas de outras redes de ensino). Antes disso, as matrículas eram feitas pelas famílias diretamente na escola ou em local específico onde se reuniam um conjunto de escolas organizadas em polos para esse procedimento.

Já as políticas de matrícula instituídas pela SME/Curitiba priorizam a organização da matrícula por um sistema de georreferenciamento das escolas e das residências dos estudantes desde 2000. Mas foi instituído um procedimento informatizado de cadastro de novos estudantes para a matrícula inicial ou para matrícula por transferência de estudantes oriundos de outras redes de ensino que, a partir de 2014, possibilita à família a indicação de instituições de ensino diferentes da indicada pelo georreferenciamento.

Do ponto de vista administrativo, ao final de cada letivo, para a organização das matrículas para o ano seguinte, primeiramente são realizadas as renovações de matrícula dos estudantes que já estão matriculados em estabelecimentos da rede municipal de ensino que ofertam o ano/série subsequente. Depois da renovação das matrículas, na SME/RJ, abre-se o período para transferência por remanejamento dos estudantes matriculados em escolas públicas municipais ou conveniadas que não oferecem o ano/série subsequente. Na SME/Curitiba não há previsão para esta movimentação, pois a quase totalidade das vagas para as séries finais do Ensino Fundamental são oferecidas em escolas da rede estadual de ensino.

Posteriormente à matrícula dos estudantes que já estão na rede de ensino, são abertas as inscrições ou o cadastro para matrícula inicial pela internet para os novos candidatos a vagas de Ensino Fundamental. Depois de encerradas as confirmações das matrículas solicitadas pela internet, abre-se a possibilidade de realização de matrículas novas ou por transferência diretamente nas escolas, no caso da SME/RJ, ou nas escolas e Núcleos

¹⁰ A sigla SME/RJ indica Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro e a sigla SME/Curitiba indica Secretaria Municipal de Educação de Curitiba.

Regionais de Educação, no caso da SME/Curitiba. Ou seja, a matrícula por meio do procedimento informatizado, em ambos os casos, tem um período específico para realização. Passado esse período, as matrículas podem ser realizadas diretamente pelas famílias junto aos órgãos do sistema.

É possível supor que tanto o procedimento de distribuição de oportunidades por meio do georreferenciamento (colocado em prática pela SME/Curitiba) quanto o procedimento informatizado (colocado em prática pela SME/RJ), em certa medida, diminuem o poder discricionário dos órgãos do sistema no momento de efetivação da matrícula, como as práticas de seleção dos estudantes pelos próprios funcionários e gestores das instituições de ensino, como observado ao longo da realização da pesquisa que deu origem a este artigo, sobretudo por meio de entrevistas com servidores das SME.

Quando as políticas adotadas restringem a possibilidade da escola interferir na solicitação da matrícula, como fazia antes, observa-se que há uma mudança no centro de poder, deslocado, ainda que por um período de tempo, da escola para outros níveis da burocracia estatal. Nos dois casos, este deslocamento se realiza da escola para a própria SME, que passa a utilizar procedimentos considerados mais impessoais (georreferenciamento com possibilidade de escolha ou distribuição aleatória, considerando as escolhas) para a distribuição das vagas entre os estudantes.

A percepção de servidores municipais entrevistados corrobora esta análise. Para uma diretora de escola da SME/RJ, entrevistada para a realização desta pesquisa¹¹, depois da implementação da matrícula informatizada a escola tem menor possibilidade de intervenção sobre o processo de distribuição das crianças nas escolas. Ela relata que quando a matrícula era feita diretamente nas escolas ou nos polos organizados pelas Coordenadorias Regionais de Ensino havia maior possibilidade dos estabelecimentos de ensino realizarem seleção dos estudantes ou reservarem vagas para determinadas famílias.

Uma coordenadora pedagógica¹², que atua em outra instituição da rede municipal de ensino do Rio de Janeiro, explica que, depois que as famílias fazem as inscrições pela internet e as vagas são distribuídas, as escolas recebem uma listagem com os estudantes a serem matriculados em cada ano/série. Os pais ou responsáveis precisam comparecer na escola para confirmar a matrícula, que é garantida para a criança à qual a vaga foi atribuída. O estabelecimento de ensino não pode negar a matrícula e não pode destinar a vaga a outra criança.

Uma servidora da SME/Curitiba relata que antes da implantação do modelo de georreferenciamento para a matrícula em Curitiba havia concentração de famílias na frente das escolas consideradas de referência pela comunidade, formando grandes filas durante vários dias para disputar uma vaga. O modelo de planejamento da distribuição com base na localização da escola e da residência acabou com as filas e procurou organizar a distribuição dos estudantes de acordo com o local de moradia e o pertencimento à comunidade onde a escola se encontra.

Outro aspecto que procura conferir maior unicidade aos procedimentos adotados em ambas as SME, é a adoção de cronograma específico para organizar todos os procedimentos, que devem ser seguidos por todos os estabelecimentos de ensino e órgãos intermediários, independentemente de suas possíveis peculiaridades. Entre tais procedimentos, encontram-se os prazos estabelecidos, a realização do cadastramento ou inscrição pela internet, a confirmação da matrícula junto à escola. Além de aspectos mais formais, também se verifica a adoção de critérios que passaram a organizar as decisões sobre a alocação dos estudantes nas escolas que possuem vagas.

É preciso entender esse sistema a partir do conceito de ecologia de mercado baseado em posições fechadas, como sugere Yair (1996), pois a existência de uma estrutura de oportunidades diferenciadas, tendo em vista a hierarquização das instituições de ensino, aliada a uma quantidade fixa de vagas em cada escola, limita a possibilidade de acesso sobretudo aos estabelecimentos que concentram demanda.

¹¹ Entrevista realizada em 31/03/2011.

¹² Entrevista realizada em 19/05/2011.

Compreende-se que, na rede municipal de ensino, novos estudantes só podem ser matriculados se houver vaga disponível e isso só é possível se alguém sai do sistema ou deixa de ocupar a vaga por outro motivo, como um pedido de transferência, por exemplo. Assim, ressalta-se que a escolha possibilitada pelos procedimentos não depende apenas de motivações individuais das famílias que a realizam, pois a estrutura de oportunidades existente produz o campo para a realização dessas escolhas.

As vagas existentes são distribuídas para os alunos inscritos pela internet considerando as prioridades estabelecidas pela normatização municipal. No caso da SME/Curitiba, o critério de prioridade é a proximidade entre a escola e a residência do estudante, considerando ainda as opções apresentadas pelas famílias. No caso da SME/RJ, a distribuição das vagas é realizada tendo como principal critério a escolha indicada pelas famílias, de forma randomizada por nível de opção. E, quando há mais demanda do que vagas nas escolas solicitadas, é realizado um sorteio entre os inscritos considerando critérios de prioridade que podem passar por mudanças a cada ano, uma vez que são definidos por meio de Portarias e Resoluções do Poder Executivo municipal¹³.

Nos dois casos analisados percebe-se a existência de estruturas de posições fechadas, com número limitado de vagas em cada instituição de ensino, como discute Yair (1996). As políticas implementadas procuram conferir maior impessoalidade aos processos de alocação dos estudantes em tais posições ao mesmo tempo em que incorporam, ainda que em diferentes graus, modelos que consideram as escolhas das famílias. O modelo de distribuição adotado pela SME/RJ toma as escolhas das famílias como o critério prioritário para a alocação do estudante enquanto a SME/Curitiba toma as escolhas como elemento secundário.

Em que pesem as diferenças e a importância mais acentuada conferida pela SME/RJ às opções indicadas pelas famílias, é possível afirmar que em ambas as situações as escolhas estão formalmente incluídas na política de matrícula. Contudo, isso não significa que outras formas de acesso à escola não estejam operando de forma paralela, possibilitando a continuidade de práticas com caráter clientelista, que procuram atender demandas individuais de maneira pouco transparente. A coexistência entre procedimentos de escolha formal e outras formas de acesso às escolas da SME/RJ foi identificada por Bruel (2014) e tem sido objeto de análise também em pesquisa junto à SME/Curitiba.

O acesso à informação também se apresenta como um elemento de grande relevância para as políticas de escolha analisadas na primeira parte deste artigo. A informação sobre os estabelecimentos de ensino é considerada como um fundamento da política de escolha, sem a qual a tomada de decisão se torna inviável e possivelmente enviesada. Para Glenn (2009), a informação é parte central da política de escolha controlada, sem a qual o próprio princípio de escolha se torna ameaçado.

Para Felouzis *et al.* (2013), o funcionamento de quase-mercados escolares é fortemente dependente da existência de informações sobre os estabelecimentos de ensino, sua disponibilização e lisura. Segundo os autores, “pour qu’un choix soit ‘libre’ et rationnel, encore faut-il qu’il soit informé.” (FELOUZIS *et al.*, 2013, p. 24)¹⁴ No caso da educação, é preciso considerar que a informação pode estar desigualmente distribuída entre a população, em razão do capital escolar e social. Ainda que os casos em análise não possam ser identificados como políticas de quase-mercados educacionais, a implementação de procedimentos de escolha exige a disponibilização de conhecimentos sobre a rede de ensino que a orientem e a informem, sem provocar ainda maiores desigualdades entre aquelas famílias que conhecem os sistemas de ensino e as que não.

As informações disponíveis nos sites da SME/RJ e da SME/Curitiba referem-se à divulgação de datas e procedimentos para realização do cadastramento e inscrição pela internet. Os dois sistemas apresentam formas de

¹³ As prioridades definidas em 2010 eram o atendimento aos candidatos: a) com deficiências; b) que possuam irmãos frequentando a mesma escola; c) Filhos de servidores lotados na mesma escola; d) Filhos adotivos amparados pela Lei Municipal n.º 2.210 de 21/07/1994; e) Candidatos oriundos de orfanatos. (Portaria E/SUBG/CP n. 24, de 22 de outubro de 2010)

¹⁴ Tradução livre: para que uma escolha seja livre e racional, exige-se que ela seja informada. (FELOUZIS *et al.*, 2003, p. 24)

busca aos estabelecimentos municipais de ensino, mas não há informações sobre cada um deles em relação aos projetos pedagógicos, forma de organização, ou outras características que possam ser consideradas relevantes para informar as escolhas das famílias¹⁵. O acesso ao formulário de inscrição e ao resultado do procedimento depende do período em que estes itens ficam disponíveis, de acordo com o cronograma estabelecido.

Considerações finais

Mudanças relevantes podem ser reconhecidas nas políticas em análise, sobretudo com o deslocamento dos processos de matrícula do âmbito das escolas e órgãos intermediários da burocracia da rede de ensino para sistemas informatizados, que podem conferir um caráter mais impessoal para o procedimento de alocação dos estudantes nos estabelecimentos de ensino nas redes estudadas. Há, ainda que durante períodos específicos, uma intervenção da administração municipal no sentido de criar barreiras aos processos de seleção dos estudantes pelas escolas.

Percebe-se a existência de características semelhantes entre aspectos do modelo de distribuição de vagas adotado pela SME/RJ a partir de 2010 e pela SME/Curitiba a partir de 2014 com políticas de escolha da escola apresentadas neste artigo. Ainda que não se possa afirmar que as políticas municipais sejam políticas de *school choice*, é possível supor que seus formuladores buscaram inspiração em modelos que se encontram em vigor nos Estados Unidos e Inglaterra. No caso específico da SME/Curitiba, observa-se também forte influência do modelo de georreferenciamento adotado pela política de alocação de estudantes na França, o que não foi tomado como foco deste artigo.

Em vários dos casos analisados na primeira parte deste artigo há uma mudança na esfera de tomada de decisão, criando oportunidade para expressão de opção das famílias e transferindo o procedimento de alocação dos estudantes para níveis hierárquicos mais elevados do sistema de ensino. Mas há vários aspectos dos modelos adotados pelas redes municipais de ensino do Rio de Janeiro e de Curitiba que os diferenciam de outras políticas presentes no cenário internacional.

No que tange à aleatorização da distribuição das vagas entre os candidatos na política implementada pela SME/RJ, é possível afirmar que as mudanças na normatização e nas práticas de alocação dos estudantes ainda são um pouco tímidas, na medida em que não abrangem todas as formas de acesso, tampouco todas as etapas da Educação Infantil e do Ensino Fundamental, além de serem limitadas pelos critérios definidos como prioridade de atendimento. No caso da política de matrícula da SME/Curitiba não há aleatorização da distribuição e as escolhas são consideradas de maneira ainda mais tímida e secundarizada.

Em nenhum dos dois casos analisados há elementos que remetam à busca de equilíbrio na composição da população que frequenta a escola a partir de critérios que possam reduzir a segregação no interior das redes de ensino. As políticas de *school choice* analisadas usualmente adotam critérios baseados em origem étnico-racial, indicadores de pobreza ou de desigualdade para a distribuição dos estudantes nos estabelecimentos de ensino a fim de garantir algum equilíbrio entre as escolas e diminuir os índices de segregação no interior das redes (GORARD *et al.*, 2003; GLENN, 2009). Nas políticas implementadas em ambos os municípios, não foi possível detectar a utilização de critérios de distribuição com esse objetivo.

Foi possível perceber que há pouca divulgação a respeito dos momentos de escolha da escola pela internet e, principalmente, há pouca ou nenhuma informação sobre os estabelecimentos que compõem a rede municipal e oferecem vagas. Uma das grandes preocupações das políticas de *school choice* analisadas é a garantia de divulgação de dados sobre as instituições de ensino a fim de informar as escolhas das famílias. Mas esta preocupação não se revelou presente na normatização, nas entrevistas realizadas com funcionários das duas SME ou nas visitas aos sites oficiais de matrícula.

¹⁵ Fonte: <https://matriculadigital.rioeduca.rio.gov.br>, acessado em 14/11/2013, 05/12/2013, 03/01/2014; <http://www.cidadedoconhecimento.org.br>, acessado em 03/08/2016.

A descrição da normatização e das práticas relacionadas aos processos de matrícula dos estudantes nas redes municipais de ensino analisadas indica a coexistência de vários procedimentos para a realização de matrícula e transferências de estudantes entre escolas. Os procedimentos tradicionalmente instituídos no âmbito das redes municipais de ensino convivem com as novas formas de distribuição dos estudantes nos estabelecimentos escolares.

Tanto as escolas quanto as famílias estão ainda passando por um período de transição e adaptação aos novos formatos de apresentação da demanda por vagas e de seu atendimento. É possível afirmar que as políticas municipais em foco têm se pautado pela restrição da seleção dos estudantes por parte dos estabelecimentos, transferindo os processos de matrícula para procedimentos mais impessoais e centralizados pela administração municipal. Nos dois casos verifica-se a possibilidade de escolha dos pais, ainda que em graus bastante diversos. Enquanto a política implementada pela SME/RJ incentiva a escolha das famílias, a implementada pela SME/Curitiba prevê a sua existência, mas de forma secundária. De todo modo, verificam-se fragilidades tanto na tentativa de restrição de seleção dos estudantes pelas escolas quanto de incentivo ao atendimento da escolha das famílias, o que denota a necessidade de aprofundamento das reflexões aqui apresentadas.

Referências

- BRUEL, A. L. *Distribuição de oportunidades educacionais*: o programa de escolha da escola pela família na rede municipal de ensino do Rio de Janeiro. Tese de doutoramento. UFRJ: Rio de Janeiro, 2014.
- COSTA, M. e KOSLINSKI, M. *Escolha, estratégia e competição por escolas públicas* – pensando a ecologia do quase-mercado escolar. Trabalho apresentado no 33.º Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu, 2009.
- FELOUZIS, MAROY e VAN ZANTEN. *Les Marchés Scolaires. Sociologie d'une politique publique d'éducation*. Paris: Presses Universitaires de France, 2013.
- GLENN, C. *School Segregation and Virtuous Markets*. Communication présentée au colloque "Penser les marches scolaires" Rappe – Université de Genève – Mars 2009.
- GORARD, S.; TAYLOR, C.; FITZ, J. *Schools, markets and choice policies*. New York: Routledge Falmer, 2003.
- MAROY, C. *École, régulation et marché*. Une comparaison de six espaces scolaires locaux en Europe. Presses Universitaires de France: Paris, 2006.
- POUPEAU, F. e FRANÇOIS, J. C. *Le sens du placement. Ségrégation résidentielle et ségrégation scolaire*. Paris: Raisons d'Agir Éditions, 2008.
- RIO DE JANEIRO. Secretaria Municipal de Educação. Portaria E/SUBG/CP n. 24, de 22 de outubro de 2010. Publicada no D.O. RIO de 26/10/2010, p. 013.
- RESENDE, T. F.; NOGUEIRA, C. M. M.; NOGUEIRA, M. A. Escolha do estabelecimento de ensino e perfis familiares: uma faceta a mais das desigualdades escolares. *Educação e Sociedade [online]*. 2011, vol.32, n.117, pp. 953-970. ISSN 0101-7330.
- VAN ZANTEN, A. *Choisir son école*. Stratégies familiales et médiations locales. Paris: Presses Universitaires de France, 2009.
- YAIR, G. School Organization and Market Ecology: a realist sociological look at the infrastructure of school choice. In: *British Journal of Sociology of Education*, vol. 17, n. 4, 1996. pp. 453-471.

Recebido em março de 2016 | Aprovado em maio de 2016

O “Programa em Excelência em Gestão Educacional” da Fundação Itaú Social no Pará: primeiras aproximações

The Itaú Social Foundation's "Educational Management Excellence Program" in Pará state: first approaches

El “Programa en Excelencia en la Gestión Educativa” de la Fundación Itaú Social en estado de Pará: primeras aproximaciones

Gabriel Pereira Paes Neto¹

Resumo

Nosso estudo se refere ao movimento atual da educação integral enquanto política pública, portanto inerente ao crescimento das parcerias público-privadas, realizadas no estado do Pará através da Fundação Itaú Social, materializadas no “Programa em Excelência em Gestão Educacional”. Trata-se de uma pesquisa documental e bibliográfica, na qual se optou pelo materialismo histórico dialético como a lente que pode orientar o olhar para o objeto desta pesquisa. Tivemos como objetivo analisar o processo de implementação da educação integral do referido programa. Concluímos que não há justificativa para se implementar estes programas a partir da lógica das escolas *charters* como pretende o estado do Pará.

Palavras-chave: Educação Integral; Estado; Hegemonia.

¹ Mestre em Educação. Professor da ESMAC. E-mail: gabrielpaes@ufpa.br

Abstract

Our study refers to the current movement of the integral education as a public policy, therefore inherent in the growth of public-private partnerships, conducted in the state of Pará through the Itaú Social Foundation, embodied in the “Education Management Excellence Program”. This is a documental and bibliographic research, which was chosen by the dialectical historical materialism as the lens that can guide the investigation to the object of this research. We had to analyze the implementation process of integral education program. We conclude that there is no justification for implementing these programs from the logic of charter schools as intended in the state of Pará.

Keywords: Integral Education; State; Hegemony.

Resumen:

Nuestro estudio se refiere al movimiento actual de la educación integral como una política pública, por lo tanto, inherente al crecimiento de las asociaciones público-privadas, llevado a cabo en el estado de Pará a través de la Fundación Itaú Social, encarnado en el “Programa de Excelencia en Gestión Educativa”. Esta es una investigación documental y bibliográfica, en la cual fue elegido el materialismo histórico dialéctico como la lente que puede guiar el ojo al objeto de esta investigación. Hemos tenido que analizar el proceso de implementación de la educación integral. Llegamos a la conclusión de que no existe ninguna justificación para la aplicación de la lógica de estos programas a partir de la perspectiva de las escuelas charter según lo previsto en el estado de Pará.

Palabras-clave: Educación Integral; Estado; Hegemonia.

Introdução

Trata-se de uma pesquisa documental e bibliográfica, na qual se optou pelo materialismo histórico dialético (MHD) como a lente que pode orientar o olhar para o objeto desta pesquisa, tratando das categorias educação integral, Estado, hegemonia, privatização e parcerias público-privadas referentes às escolas públicas no estado do Pará. Todavia, a razão no movimento de abstração deve ir além do senso comum, para que ocorra a identificação dos processos que as implicam como objeto. Assim, o processo de pesquisa ocorreu inicialmente através de pesquisa bibliográfica, desenvolvida com base em materiais já elaborados, constituídos principalmente de livros, artigos científicos. Em seguida realizamos a pesquisa documental através de publicações de sites oficiais do governo do estado do Pará e sites jornalísticos.

O movimento atual da educação integral enquanto política pública é inerente ao crescimento das parcerias público-privadas, realizadas no estado do Pará através da Fundação Itaú Social, materializadas no “Programa em Excelência em Gestão Educacional”. Todavia, uma das áreas de abrangência do programa é a educação integral e o modelo de gestão defendido pela Fundação Itaú Social para a educação brasileira é o das escolas *charters* americanas, o qual é baseado nos parâmetros do mercado e a partir dos elementos da terceira via.

Segundo Netto (2011), sabendo que a realidade é complexa por ser a síntese de muitas determinações, é presente a intencionalidade de analisar as categorias inerentes à pesquisa para buscar a gênese, a estrutura, o desenvolvimento, as contradições do objeto. No que se refere à pesquisa bibliográfica, de acordo com Gil (2002), trata-se da recorrente leitura, abstração, análises sistemáticas, fichamentos, sínteses sobre a literatura já publicada sobre o objeto de estudo e as categorias de análise.

O trabalho também foi realizado a partir de uma pesquisa documental, da análise de fontes primárias. Realizamos o trato do cruzamento das primeiras abstrações sobre o objeto e o cruzamento com a pesquisa documental e com a pesquisa bibliográfica. De acordo com Chizzotti (2005), a pesquisa documental se insere de forma intrínseca no processo da pesquisa e corresponde, não apenas na análise dos documentos, mas, também, na importância das informações documentadas, na escolha dos documentos para a realização do estudo relacionado especificamente ao problema, na busca de onde encontrá-los.

O problema de pesquisa que sustenta este trabalho é: como vem se dando a implementação da educação integral do “Programa em Excelência em Gestão Educacional” da Fundação Itaú Social no estado do Pará? Tendo como objetivo analisar o processo de implementação da educação integral proposta pelo referido programa.

Educação integral no Brasil, uma agenda em movimento: do PME ao “Programa em Excelência em Gestão Educacional”

Nas últimas décadas ocorreram mudanças significativas nos setores políticos, econômicos e sociais, as quais desencadearam um novo modelo organizacional e de financiamento do Estado Brasileiro e, conseqüentemente, da escola pública. A reforma educacional em países da América Latina foi resultante das ingerências de organismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM). Segundo Santos (2008), na nova ordem mundial, inclusive no caso brasileiro, se impõem outros referenciais para a compreensão dos problemas socioeconômicos. Fez-se a reforma do Estado orientada por princípios da eficiência, da produtividade e da qualidade total na prestação dos serviços, assim como pelo desenvolvimento de uma nova cultura, a gerencial-mercadológica.

O Brasil passou por esse processo de reconstrução e adequação a nova ordem neoliberal, assim, segundo Antunes (2005), a partir de 1990, com a ascensão à presidência da República Federativa do Brasil de Fernando Collor e depois de Fernando Henrique Cardoso ocorreu a implementação do receituário neoliberal. Articulou-se o enxugamento organizacional, a flexibilização, a desregulamentação e as novas formas de gestão produtiva. Nesse contexto, para Melo (2005), nos anos 1990, o projeto neoliberal se firmou nos países em desenvolvimento,

pois ocorreu a implementação de políticas de ajustes econômicos e estruturais.

O Estado brasileiro passou a ser neoliberal e passou a ser “desresponsabilizado” pelas políticas sociais (entre elas as educacionais). O que ocorre no neoliberalismo é uma inversão de prioridades por parte do Estado, uma adaptação em torno das suas ações e políticas sociais a partir daquilo que as forças hegemônicas permitem. Todavia, a fase neoliberal caracteriza-se como uma crise global que marcou as últimas quatro décadas (NETTO, 2007). Nos planos social e político-institucional, o neoliberalismo colocou em cheque os direitos sociais e refez as funções reguladoras do Estado. Isto mostra uma crise plena, bem como apresenta toda sua dramaticidade e regressão social. Os neoliberais admitem mecanismos estatais que minimamente socializem a renda, advogam a despolitização das relações sociais, rechaçam a regulação política do mercado, constituindo o que Netto define como “Estado máximo para o capital” (2007, p. 81).

No entanto, de acordo com Santos (2014) e Santos *et al* (2014), essa nova conjuntura mundial impulsionou a “reforma” do Estado brasileiro e legitimou a incorporação de novos protagonistas na relação entre Estado, mercado e sociedade. Ocorreu a transferência para o setor privado de ações antes de competência do Estado, tratando-se da parceria público-privada, inclusive no campo educacional. Os autores explicam que no estado do Pará, as parcerias público-privadas têm se constituído em ações pouco efetivas, e a questão da qualidade tem sido compreendida como mecanismo de adaptação e ajuste ao mercado, privilegiando-se as dimensões técnica, gerencial e pragmática, mensuráveis por meio dos indicadores oficiais.

Nesse contexto, ainda conforme os mesmos autores, os teóricos que defendem a terceira via e os neoliberais em geral, afirmam que a crise está no Estado, por isso não seria uma crise do capital. Assim, o terceiro setor materializa a relação entre público/privado por ser uma estratégia de afirmação de reconfiguração do Estado capitalista.

Sobre terceira via e terceiro setor, Peroni e Adrião (2007) esclarecem num contexto particular do capitalismo, período de crise, as suas principais estratégias de superação são o neoliberalismo, a globalização, a reestruturação produtiva e a terceira via. Estas estratégias redefinem o papel do Estado, inclusive no que se refere à relação público-privada, visando a reforma do Estado e a parceria com o terceiro setor, com um empresariado “consciente” e preocupado com as políticas sociais, com as pessoas, portanto, a chamada sociedade civil sem fins lucrativos passa a assumir tais políticas.

Segundo as autoras, a atual social-democracia foi batizada de terceira via por ser uma proposta alternativa ao neoliberalismo e à antiga social democracia, portanto, é via no sentido de que é uma tentativa de superar o quadro binário anterior.

Segundo Lima (2007), no Consenso de Washington foram traçadas as políticas a serem adotadas pelos países, as reformas macroeconômicas, a racionalização e controle dos gastos públicos, a liberalização financeira, o incentivo às indústrias, o estímulo à iniciativa privada, etc. Para a autora, o eixo foram as políticas de alívio das tensões sociais focalizadas no alívio da pobreza. Ainda para Peroni e Adrião (2007), com as reformas neoliberais, os serviços sociais, entre eles a educação, passam a ser encarados como serviços não exclusivos do Estado, podendo ser realizados pelo setor privado e pelo público não estatal, portanto, o Estado estabelece parcerias com instituições do terceiro setor.

Passou-se a responsabilizar “a todos” pela educação pública nos compromissos assumidos pelo Brasil, especialmente na Conferência Mundial de Educação para todos, realizada Jomtien, na Tailândia naquela década (1990). Nesse sentido, o Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação foi inspirado no documento “Todos pela Educação”, produto da conferência mencionada, lançado em 2006. Este Plano de Metas da iniciativa privada agrega empresários que possuem interesse na educação pública, na verdade na comercialização do Estado, mobiliza-se a iniciativa privada e as organizações sociais para a definição das políticas públicas. Ainda, a legalidade das parcerias se apresenta em dispositivos legais, portanto, no caso da educação básica, no contexto do PDE, aparecem nas diretrizes XXVII e XVIII do Decreto 6094/2007 (SANTOS *et al*, 2014. p. 3 e 4).

Quanto à singularidade das políticas educacionais no estado do Pará, de acordo com Santos *et al* (2014), destacam-se entre as experiências das parcerias público-privadas realizadas, a Fundação Itaú Social, materializadas no “Programa em Excelência em Gestão Educacional”.

A Fundação Itaú Social foi criada em 2000 pelo Banco Itaú para estruturar e implementar os investimentos sociais da empresa. O foco seria a melhoria das políticas públicas de educação e avaliação sistematizada de projetos sociais, abrangendo quatro áreas: Educação Integral, Leitura e Escrita, Avaliação de Projetos Sociais e Gestão Educacional.

Como uma nova fase dessa relação público-privado no Pará, da qual o Itaú tem sido referência, recentemente tem-se adotado o modelo das escolas *charters* americanas, todavia, de acordo com Freitas (2015), “não há indicação de que elas sejam melhores que as escolas públicas americanas regulares a ponto de poder adotar esta estratégia como política pública. No entanto, ignorando alertas, a proposta está em curso em Goiás e no Pará”.

Esse modelo de gestão é baseado nos parâmetros do mercado e não foi capaz de melhorar o sistema educacional americano, pelo contrário, agravou ainda mais a crise da educação pública. Segundo o autor, as experiências nesse sentido revelaram que as mesmas adotam na sua gestão padrões gerenciais trazidos do mundo empresarial. Praticamente não existe autonomia pedagógica, o projeto pedagógico é elaborado de acordo com critérios de produtividade definidos previamente, a participação é limitada e baseada na obediência.

Nesse contexto, é perceptível que se trata da implantação da hegemonia neoliberal nas estruturas educacionais. Aliás, hegemonia que já tencionou a elaboração de políticas públicas educacionais, como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN, que orienta a estrutura e o funcionamento da educação, os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN) que “ditam” os procedimentos teóricos e metodológicos para o processo ensino e aprendizagem e os Planos Nacionais de Educação (PNE).

Por outro lado, de acordo com Mészáros (2008), é necessário romper com a lógica do capital se quisermos superar suas mazelas, mas para isso é necessário contemplar a criação de alternativas educacionais. Para melhor compreender o Estado, é preciso pensar que se está assistindo o desenvolvimento de uma nova ordem mundial, atrelada à expansão do capitalismo e seus mecanismos de mercado. Todavia, Gramsci (2012) amplia o conceito de Estado, sem deixar de compreender que, para os neoliberais, o Estado e a sociedade civil seriam mera organização administrativa, jurídica e militar do aparelho governamental em prol da burguesia. No pensamento do autor, o Estado seria um instrumento para garantir as condições da produção, mas também seria aparelho ideológico. A economia seria a estrutura, já a sociedade civil e o Estado fariam parte da superestrutura. Isto significa que por “Estado” deve-se entender, além do aparelho de governo, também o aparelho “privado” de hegemonia ou “sociedade civil”. Nesse contexto, o Estado surge como instrumento de uma classe, mas se torna alvo de disputa entre classes pela hegemonia.

O Estado brasileiro está envolvido com essas mediações, não de forma linear, mas, de modo complexo e contraditório. As reformas econômicas neoliberais não se deram isoladamente, mas foram acompanhadas pelas reformas das políticas sociais. No que se referem às políticas sociais, de acordo com Saviani (2008), estas se constituem como um meio de oferta de serviços públicos em diversas áreas e segmentos da vida humana, ou seja, a educação, esporte, lazer, saúde, etc. Assim, a classe burguesa exerce sua hegemonia, também, através da educação. O autor nos diz que as políticas sociais continuam a ser secundarizadas em prol da política econômica neoliberal. Para ele, “as bases econômico-políticas mantiveram-se inalteradas, sem que nenhuma medida mais consistente de caráter social tenha se viabilizado” (SAVIANI, 2008, p. 227).

No que se refere à questão da política de educação integral em documentos, segundo Moll (2012), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 traz a perspectiva do tempo integral em seus artigos 34 e 87, na qual sugere o aumento da jornada de sala de aula e de permanência na escola, bem como assinala pela construção de redes de escolas que ofereçam a educação integral. Mais adiante, a oferta diária do tempo escolar passou a ter incentivo, através do FUNDEB, para elevar-se à escola de, no mínimo, sete horas diárias. Outro

destaque feito por Moll (2012) é referente ao PNE (2011-2020). Em 15 de dezembro de 2010, foi encaminhado ao Congresso Nacional o projeto do Plano Nacional de Educação (PNE), convertido em Projeto de Lei nº 8.035/2010. A proposta do PNE apresenta 10 diretrizes, 20 metas e estratégias de concretização. Este PNE seria organizado a partir da mesma visão sistêmica do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) de 2007. Sobre a questão do campo da educação integral em jornada diária ampliada, o PNE propõe a meta seis: “Oferecer educação em tempo integral em 50% das escolas públicas de educação básica”, além de seis estratégias específicas.

No que se refere ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (BRASIL, 2009), seria um plano estratégico, o qual tem o objetivo de produzir medidas específicas para a melhoria da qualidade da educação básica. Segundo informações do MEC, dos 5.563 municípios brasileiros, 98% aderiram ao compromisso e todos aqueles que participam do Programa Mais Educação, programa até então referência no âmbito da educação integral, fazem parte deste grupo. Percebe-se a insistência na defesa do tempo integral, proposições e metas abstratas e o atrelamento às diretrizes das organizações multilaterais, o modelo gerencial. Um dos grandes problemas que cercam a educação no Brasil que afetou o amparo legal da educação integral é a centralidade do IDEB na avaliação dos resultados e o condicionamento da liberação de recursos à assinatura do Plano de Metas Todos Pela Educação é uma expressão do alinhamento ao modelo gerencial neoliberal (SILVA; SILVA, 2012, p. 12).

De acordo com os autores, está se mudando o formato da escola, além de se estar associando a instrução escolar à ação no campo da socialização primária e da integração social de contingentes da população. Para os autores, há o consenso de que mais tempo na escola possibilita novas oportunidades de aprendizagens, todavia, em um contexto de redução dos gastos ditados por um Estado neoliberal, seria um verdadeiro sacrilégio ao credo hegemônico. Analisa-se que os quadros “social, político e econômico” brasileiros são dramáticos, pois há grande desigualdade e exploração alheia. Seriam necessários mais investimentos, o compromisso com as classes sociais mais desprovidas, o desatrelamento dos mandos e desmandos de organismos multilaterais internacionais, a mobilização da sociedade civil organizada.

Contudo, é notório e público que se tem adotado no Pará o modelo das escolas *charters* americanas, de acordo com Freitas (2015), financiadas pelo setor público, mas administradas pelo setor privado, baseado nos parâmetros do mercado, como mencionado, ao mesmo tempo que se reduz os gastos com a educação, diminui a cobertura escolar, se incentiva o 3º setor e políticas focalistas que atuam para a minimização de problemas sociais.

A implementação das parcerias público-privadas no Pará: as escolas *charters* e a Educação Integral

Para Freitas (2015), a adoção do modelo das escolas *charters* americanas é um erro, mas está em curso no caso do Pará. Sobre as escolas *charters*:

Os estudos que tentam mostrar a supremacia destas escolas costumam ir além do que eles podem afirmar. Para os estudos que se seguirão no Brasil tentando mostrar que as escolas *charters* são melhores, teremos que considerar a experiência da pesquisa americana em lidar com tais escolas. Estas pesquisas têm alertado para o fato de que as *charters* evitam pobres, evitam crianças portadoras de necessidades especiais, fazem comparação com crianças que não são comparáveis e têm erros de amostragem. Além disso, frequentemente deixam de considerar a “autosegregação” como aqui é mostrado na crítica de Powers ao estudo que segue, omitem as taxas de evasão e não divulgam que recebem doações de fundações que as colocam em condições de financiamento bem diferentes das escolas públicas regulares (FREITAS, 2015, p.1).

Em publicações retiradas do site oficial do governo do estado do Pará (site do governo do estado denominado *Pacto pela Educação no Pará*) fica evidente tal processo de implementação. No documento (PARÁ, 2015), afirma-se que há o avanço na mobilização da sociedade e a adesão de novas empresas e municípios ao projeto. Foram 134 municípios paraenses e 66 empresas que assinaram a parceria com o Pacto pela Educação, sendo assim, estas se responsabilizam em implantar projetos na rede pública de ensino. Já no documento (PARÁ, 2015b), afirma-se que o movimento Pacto pela Educação do Pará promove oficinas sobre investimento social privado junto a empresários e secretarias municipais de educação:

São três as formas de participação do setor privado no Pacto pela Educação do Pará: assessoria à gestão de sistemas municipais ou escolas públicas, execução dos projetos próprios, em sua área de Investimento Social e apoio à expansão de programas e projetos de iniciativa de outros membros do Grupo de Parceiros Estratégicos do Pacto (GPEP). [...] Essas três frentes de participação se subdividem em diversas possibilidades de atuação. Entre elas estão a participação no sistema de governança do Pacto, o apoio à gestão do sistema municipal ou escolas públicas, o voluntariado empresarial, a oferta de vagas em programas da Lei do Aprendiz que priorizem alunos de escolas públicas, entre outras (p.1).

Pelo que mostram as publicações, o governo fez um Pacto de muitos pactos, que dependem diretamente de lideranças locais, ou seja, se eximindo de responsabilidades ou, no mínimo, descentralizando o fracasso eminente. Diz-se que é necessário o vínculo entre escola e empresariado, entre a secretaria municipal e o empresariado, como em outro documento (PARÁ, 2015c), no qual se afirma que o pacto em questão tem adesão de mais de 40 instituições e 15 prefeituras. É mencionada a influência do Banco Itaú em tal processo, portanto, “contribuir para a educação pública já é uma bandeira utilizada pela Fundação Itaú Social, que atua em todo o Brasil e também na Região Metropolitana de Belém”.

Em outro documento ainda (PARÁ, 2015d), o dito pacto pela educação tem dado prioridade à educação integral. Nesse sentido, foi realizado o encontro sobre educação integral, ou ainda “Diálogos de Educação Integral”. Trata-se de evento realizado em parceria com a Fundação Itaú Social e o Centro de Estudos e Pesquisas Educacionais (Cenpec), como propósito de socializar experiências “exitosas” (poderíamos discutir o sentido de exitoso) em educação integral do estado.

No mesmo documento, afirma-se que a “educação integral da Seduc vem se operacionalizando gradativamente na rede pública estadual, por meio da adequação do currículo e da infraestrutura das unidades escolares, com enfoque na elevação do tempo de aprendizagem”. Portanto, fica evidente e pública, uma série de parcerias com o setor privado, inclusive no que se refere à educação integral, que indicam o atrelamento às políticas neoliberais, à lógica privatista, o qual tende a piorar os quadros e índices da educação pública, tal como já ocorreu em outros países.

Em documento do site da Fundação Itaú Social, se divulga o “Prêmio Itaú Unicef” para toda região Norte. O lançamento foi realizado em Belém em seminário sobre educação integral em abril de 2013. Tal prêmio se destina às experiências de educação integral no Brasil, projetos socioeducativos desenvolvidos por organizações da sociedade civil (OSC) e escolas públicas.

Em reportagem do site Pará *On line* (2015 - Seduc elabora plano para ampliar a educação integral no Estado) afirma-se mais uma vez que a Seduc elaborou um plano para ampliar a educação integral no Estado, a “construção de um plano estadual para a educação integral da rede estadual de ensino foi o tema do I Encontro Diálogos sobre Educação Integral”. Ainda de acordo com o documento, a “ação teve a parceria da Fundação Itaú Social, parceira do Pacto pela Educação do Pará, o qual prevê em seu conjunto de programas a ampliação dessa modalidade de atendimento pedagógico”. Ainda, se informa que na rede estadual de ensino do Pará, a educação integral foi introduzida em 2012, com o projeto Escola de Tempo Integral, que atualmente atua em 14 escolas estaduais de ensino fundamental, médio e profissional. Segundo Ana Cláudia Hage (diretora de Educação Infantil e Ensino Fundamental da Seduc): “a educação integral já está implantada, no modelo escolar. Queremos ampliar essa forma de atendimento para o modelo que inclui as atividades do programa Mais Educação e para o modelo de parceria, como funciona em Belo Horizonte”.

Outra evidência de tais relações é o programa Mundial. O Mundial é um programa desenvolvido pela Seduc em parceria com a Fundação Roberto Marinho, tendo como finalidade reduzir o índice de defasagem idade-ano na rede pública estadual de ensino, ainda, tendo a duração inicial de 24 meses para o Ensino Fundamental e 18 meses para o Ensino Médio (PARÁ, 2014 - IOEPA/2014). Parece estranho reduzir o índice idade-ano através de um programa em regime de parceria. Tal defasagem adentra no âmago dos problemas estruturais do nosso país e a sua solução demandaria a mesma magnitude. Já segundo a agência Pará de Notícias (2015 - 03/02/2015), o

Mundiar tem como proposta atender, ao longo do ano, 40 mil estudantes da rede estadual de ensino, sendo que os mesmos poderão concluir os estudos na educação básica em até dois anos. Considerando a necessidade de uma escolarização efetiva e de qualidade, soa estranho e preocupante tal proposta.

Ainda segundo a agência Pará de Notícias (2015), outro programa que tem sido implementado, tutelado pelo Unibanco, o ProEMI (Jovem de futuro), que é desenvolvido em 87 escolas de Santarém, Marabá e Região Metropolitana de Belém, tendo também a duração inicial de dois anos. O programa pressupõe a gestão escolar para resultados de aprendizagem nas escolas de ensino médio regular. Portanto, o principal objetivo do programa seria modificar o currículo das escolas, com foco na melhoria da aprendizagem dos estudantes. Ainda segundo a reportagem, as ações do ProEMI/JF buscam ampliar o acesso, a permanência e a conclusão do ensino de jovens com atraso na idade escolar. Tal como o Mundiar, trata-se de um programa em regime de parceria que não apresenta uma alternativa efetiva de Estado para inverter a lógica aplicada na educação pública e nem tampouco a materialização de um novo projeto educacional amplo, formativo e transformador.

Como visto, não há justificativa para se implementar estes programas a partir da lógica das escolas *charters* como pretendem os estados de Goiás e Pará, pois a implantação destas é somente uma forma de promover a abertura de mercado educacional, “o dinheiro que deveria ser aplicado na melhoria da escola pública, vai sendo desviado para o bolso das operadoras charters” (FREITAS, 2015, p. 1). De acordo com o autor, tal implementação prejudica a qualidade da escola pública e torna pior o ciclo vicioso da aplicação de receitas salvadoras.

Contudo, se por um lado há o atrelamento da escola e da educação aos mandos e desmandos do capital, por outro lado, insistimos na nossa defesa por uma educação, pela socialização de conhecimento e formação do gênero humano, baseado numa dimensão ampla e transformadora. Então, entende-se que a educação integral, omnilateral, e o tempo pedagógico necessário para as aprendizagens são premissas para a formação de novos sujeitos da transformação. Na síntese analítica que fizemos, não é essa a linha que a política da Fundação Itaú Social tem seguido.

Numa perspectiva emancipatória, crítico-dialética, a educação integral alçaria os alunos a uma nova camada de intelectuais, com altas especializações, com condições de compreender e lutar (luta de classes). Entende-se que a educação integral e o tempo pedagógico necessário (tempo integral) para as aprendizagens são premissas para a formação de novos sujeitos, o que implica a emancipação das funções impostas pelo capitalismo à escola.

Entende-se que a educação integral e o tempo pedagógico necessário para as aprendizagens são premissas para a formação de novos sujeitos da transformação. Para Gramsci (2010), mencionando a escola unitária, a escola deve ser organizada como escola em tempo integral para gerar uma segunda natureza nos alunos. O autor vê que, nesta perspectiva, a escola alçaria os alunos a uma nova camada de intelectuais, com altas especializações, com condições de compreender e lutar (luta de classes).

Contudo, a educação integral pressupõe novas relações entre trabalho intelectual e trabalho manual. Para isso, o seu processo de implementação deveria se fundamentar no materialismo histórico dialético, na teoria histórico cultural e na pedagogia histórico crítica, almejando assim uma formação integral, omnilateral. Ao almejar o desenvolvimento de uma concepção histórica e dialética aos alunos, então, a educação pressupõe o mergulho na história, a geração da segunda natureza, a formação de um homem novo, preparado para o trabalho, para o estudo, para a ação no partido, para transformar a realidade. Nesse sentido, a educação escolar tem papel fundamental na luta pelo socialismo.

Considerações finais

Buscamos desenvolver análises sobre o movimento atual da educação integral enquanto política pública, inerente ao crescimento das parcerias público-privadas, realizadas no estado do Pará através da Fundação

Itaú Social, materializadas no “Programa em Excelência em Gestão Educacional”. Realizamos também a análise da educação integral e do modelo de gestão defendido pela Fundação Itaú para a educação brasileira, ou seja, o das escolas *charters* americanas, o qual é baseado nos parâmetros do mercado neoliberal e em elementos da terceira via.

No que se refere à perspectiva das ações da Fundação Itaú Social é notória a presença da extensão do tempo de escolarização a partir de atividades que ocupam o tempo “ocioso” dos alunos com atividades de reforço escolar das disciplinas tidas como mais importantes, além de atividades focais em atividades artística ou esportiva. Portanto, essa educação de tempo integral tem um caráter funcional, reprodutor, formativo conservador, se refere diretamente à ampliação do tempo das atividades na escola. O “Programa em Excelência em Gestão Educacional”, pelo modelo que propõe, deve agravar ainda mais a crise da educação pública no nosso estado. Analisamos que não há justificativa para se implementar estes programas a partir da lógica das escolas *charters* como pretendem os estados de Goiás e Pará, pois trata-se de uma forma de promover a abertura de mercado educacional, prejudica a qualidade da escola pública e torna pior o ciclo vicioso da aplicação de receitas salvadoras que não salvam, só pioram.

Por outro lado, numa perspectiva emancipatória, crítico-dialética, a educação integral alçaria os alunos a uma nova camada de intelectuais, com altas especializações, com condições de compreender e lutar (luta de classes). Em que pese não ser o caso do modelo de escola que tem sido adotado. Considera-se fundamental o papel contra hegemônico que a escola pode ter. Analisamos que a socialização do conhecimento é fundamental para as conquistas dos trabalhadores, pois a escola pode e deve formar um homem e uma mulher esclarecidos, crítico, consciente, disposto e capaz de lutar por seus direitos, por justiça social.

Reiteramos nossa defesa por uma educação, pela socialização de conhecimento e formação do gênero humano, baseado numa dimensão ampla e transformadora. Entende-se que a educação integral, omnilateral, e o tempo pedagógico necessário para as aprendizagens são premissas para a formação de novos sujeitos da transformação.

Numa perspectiva emancipatória, crítico-dialética, a educação integral alçaria os alunos a uma nova camada de intelectuais, com altas especializações, com condições de compreender e lutar. Para isso, o seu processo de implementação deveria se fundamentar no materialismo histórico dialético, na teoria histórico cultural e na pedagogia histórico crítica, almejando assim uma formação integral, omnilateral. Nesse sentido, a educação escolar tem papel fundamental na luta pelo socialismo.

Referências

- ANTUNES, R. *A desertificação neoliberal no Brasil (Collor, FHC e Lula)*. Campinas: Autores Associados, 2005.
- BRASIL. Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade. *Programa Mais Educação: gestão intersectorial no território*. Brasília, 2009.
- CHIZZOTTI, A. *Pesquisas em ciências humanas e sociais*. São Paulo: Cortez, 2005.
- FREITAS L. C. *Supremacia Charter: não desta vez*. Publicado em 11/10/2015. Disponível em <http://avaliacaoeducacional.com/>
- FREITAS L. C. *Supremacia Charter: não desta vez – II*. Publicado em 12/10/2015. Disponível em <http://avaliacaoeducacional.com/>
- GIL, A. C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. São Paulo: Atlas, 2002.
- GRAMSCI, A. *Cadernos do cárcere*. v. 2. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.
- _____. *Cadernos do cárcere*. v. 3. Trad. Carlos Nelson Coutinho. 5ªed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.
- LIMA, K. Organismos Internacionais e a Reforma da Educação Superior nos países periféricos. In: *Contra-*

reforma na educação superior: de FHC a Lula. São Paulo: Xamã, 2007, p.51-76.

MELO, A. A. A mundialização da educação: neoliberalismo e social-democracia no Brasil e na Venezuela. *Trabalho, Educação e Saúde*, Rio de Janeiro, v. 3, n.2, p. 397-408, 2005.

MÉSZÁROS, I. *A educação para além do capital*. São Paulo: Boitempo, 2008.

MOLL, J. *et al*. Caminhos da educação integral no Brasil: direitos a outros tempos e espaços educativos. In: MOLL, J. *A agenda da educação integral: compromissos para sua consolidação como política pública*. Porto Alegre: Penso, 2012.

NETTO, J. P. *Crise do Socialismo e Ofensiva Neoliberal*. São Paulo: Cortez Editora, 2007.

_____. *Introdução ao método de Marx*. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

PERONI, V. ADRIÃO, T. *Programa Dinheiro Direto na Escola: Uma proposta de redefinição do papel do Estado na Educação?* Brasília: Instituto Anísio Teixeira, 2007.

SANTOS, T. F. A. M. *Conversas impertinentes sobre a gestão na educação*. Belém: EDUFPA, 2008.

SANTOS, T. F. A. M. A crise atual do capital na conformação do estado contemporâneo e gestão. *Revista de Políticas Públicas*, julho, 2014, p. 459-465 Universidade Federal do Maranhão. São Luís, Maranhão, Brasil.

SANTOS, T. F. A. M.; ALVES, A. S.; GOMES, A. O. Subsunção do Público ao Privado por meio de parcerias entre o Estado e Organizações Sociais. In: *6º Encontro Internacional da Sociedade Brasileira de Educação Comparada*, 2014, Bento Gonçalves. Processos de Privatização de Educação, 2014.

SANTOS, T. F. A. M.; SOUSA, R.; CABRAL, I. R. As Parcerias Público-Privadas no Plano de Ações Articuladas (PAR), via Guia de Tecnologias Educacionais. In: *6º Encontro Internacional da Sociedade Brasileira de Educação Comparada*, 2014, Bento Gonçalves. Processos de Privatização de Educação, 2014.

SAVIANI, D. *A nova lei da educação: LDB trajetória, limites e perspectivas*. Campinas: Autores Associados, 2008.

SILVA, K. N. P.; SILVA, J. A. de A. da. A relação com o saber no programa mais educação. *Cadernos ANPAE*, v. 9, p. 1-10, 2010.

SILVA, J. A. de A. da; SILVA, K. N. P. Mais educação: a ‘nova’ escola nova. *Cadernos ANPAE*, v. 1, p. 1-16, 2012.

Política educacional, formação de professores e profissão docente: um olhar sobre a formação docente em história na UECE

Education policy, teacher training and teaching profession: a look on the training teachers in History at UECE

Política educacional, formación de profesores y profesión docente: una visión sobre la formación docente en historia en UECE

Augusto Ridson de Araújo Miranda¹
Antonio Germano Magalhães Junior²

Resumo

Este artigo visa conceituar e relacionar as temáticas de “Política Educacional”, “Formação de Professores” e “Profissão Docente”, a partir dos estudos de Saravia (2007); Lerche (2007); Moehlecke (2012); Gatti (2010); Gauthier *et al* (1998); Tardif (2002); Tardif; Lessard (2011); entre outras bibliografias. Tomamos como recorte temporal as demandas conjunturais dos últimos 20 anos. Após isto tomamos como exemplo um caso único (a licenciatura em História na Universidade Estadual do Ceará) para materializar reflexões acerca destas relações. Por fim, delineamos possibilidades para repensar as políticas educacionais para Formação de Professores, com vistas a contribuir para uma profissionalização docente no Brasil.

Palavras-Chave: Política Educacional; Formação de Professores; Profissão Docente; Formação docente em História

Recebido em Maio de 2016 | Aprovado em Junho de 2016

¹ Mestrando em Educação (UECE). Especialista em Metodologia do Ensino de História (UECE). E-mail: ridsonufchistoria@yahoo.com.br

² Pós-doutor em Educação (UECE) Professor do Programa de Pós-Graduação em Educação (UECE). E-mail: germano.junior@uece.br

Abstract

This article aims to conceptualize and relate the themes of “Education Policy”, “Teacher Education” and “Teaching Profession”, dialoguing with Saravia (2007); Lerche (2007); Moehlecke (2012); Gatti (2010); Gauthier et al (1998); Tardif (2002); Tardif; Lessard (2011); between another bibliographies. We take as temporal cut short-term demands of the past 20 years. After this we take the example of a single case (a degree in History at Universidade Estadual do Ceará) to materialize reflections on these relationships. Finally, we outline possibilities to rethink the educational policies for Teacher Education, in order to contribute to the professionalization in Brazil.

Keywords: Educational Policy; Teacher Education; Teaching Profession; Teacher training in History

Resumen

Este artículo pretende conceptualizar y relacionar las temáticas de “Política Educacional, Formación de Profesores” y “Profesión Docente”, desde los estudios de Saravia (2007); Lerche (2007); Moehlecke (2012); Gatti (2010); Gauthier *et al* (1998); Tardif (2002); Tardif; Lessard (2011); entre otras bibliografías. Tomamos como marco de tiempo las demandas conjeturales de los últimos 20 años. Enseguida, tomamos como ejemplo un caso único (la licenciatura en Historia en la Universidad Estadual de Ceará) para materializar reflexiones sobre estas relaciones. Por fin, delinearemos posibilidades para repensar las políticas educacionales para Formación de profesores, con vistas a contribuir para una profesionalización docente en Brasil.

Palabras-clave: Política Educacional; Formación de Profesores; Profesión Docente; Formación Docente en Historia.

Este texto tem o intuito de conceituar e relacionar as temáticas de “Política Educacional”, “Formação de Professores” e “Profissão Docente”, tendo como recorte temporal as demandas conjunturais dos últimos 20 anos, embora dialogaremos com os processos histórico-culturais normativos de cada tema em um sentido mais amplo. Após isto tomamos como exemplo um caso único (a licenciatura em História na Universidade Estadual do Ceará) para pensar estas relações. Por fim, delineamos uma reflexão acerca de possibilidades para repensar as políticas educacionais para Formação de Professores, com vistas a contribuir para uma profissionalização docente no Brasil.

Políticas Públicas e Políticas Educacionais

Conceituando “Política Pública”, Saravia em “Introdução à Teoria da Política Pública” (2007), entende os esforços governamentais para equilibrar ou desequilibrar relações socioeconômicas, por meio de fluxos de decisões políticas. Esta noção está atrelada às tradições jurídicas tanto dos povos anglosaxões (com base em leis articuladas aos princípios dos interesses comuns dos cidadãos, dos direitos em base de costumes e da jurisprudência) como dos povos latinos, de origem romana (com base na crença no Estado, organismo objetivo de organização social dos indivíduos, aplicador de leis: ou seja, crença no legalismo). Saravia (2007), portanto, atrela decisões coletivas e públicas a necessidades socioeconômicas, e situa as atuais configurações de Políticas Públicas aos princípios de governança, estes tributários da Administração Pública: permeiam ações articuladas por planejamento, tecnologias comunicativas e mecanismos de centralização ou descentralização, dependendo de orientações técnicas e ideológicas de quem as formula e executa.

Saravia (2007), bem como Vieira e Farias em “Política(s) e Gestão da educação Básica: revisitando conceitos simples” (2007), entendem que toda política pública é feita por processos hermenêuticos de elaboração de Planos (ou planejamentos) Globais de governo; seguidos por projetos macroorganizacionais (como os de Educação); estes que permeiam programas de governo (pensados *a priori* como sazonais e estratégicos); que possam se desenvolver em Políticas (a longo prazo), reorientadas por programas específicos, estes contendo planos e estratégias específicos. Ao formular uma política pública, a pauta deve primeiro ser incluída na agenda governamental (ou seja, adquirir *status* de problema político); ser elaborada (textualmente), formulada (no processo de decisões e negociações políticas, intersubjetivas e interinstitucionais), implementada (fase de testes), propriamente executada (processo de operacionalização da política), supervisionada e, por fim, avaliada (possibilitando sua continuação, reformulação ou término), constituindo assim as etapas do processo.

Toda política pública requer atenção aos condicionantes do processo que a constitui, como o valor político empregado, as condições de implementação (prática, ou seja, a viabilidade) e as condições políticas (de aceitabilidade) impregnadas, isto quer dizer que os administradores públicos e os demais sujeitos operacionais destas políticas devem ter em vista suas contingências, entraves internos e externos, além das influências internacionais a que devem ignorar, ou dialogar, ou submeter-se. Por exemplo, de acordo com a Declaração de Jomtien, de 1990, os índices de evasão escolar nos anos 2000 dos países signatários deveriam reduzir a um número inferior a 5%, entretanto, diversos países não puderam efetivar a meta, uma vez que as condições concretas produzidas nas relações sociohistóricas e nas tensões políticas que perpassam os valores políticos imbuídos nesta meta, que prevê ações de curto, médio e longo prazo (e alcance), são contingências que países como o Brasil sofrem. Observando os Planos Nacionais de Educação do Brasil, de vigências decenais (o de 2001 e o de 2011, apenas aprovado em 2014), a temática da evasão escolar é problemática e foco de diferentes estratégias, esforço em tese do governo brasileiro de superá-la, mas que deve lidar com esta pressão internacional e ao mesmo tempo, com os sujeitos que devem executá-la (agentes educacionais, professores, alunos, pais, comunidade, etc.).

No tocante às influências internacionais, outra temática que pode ser abordada aqui é a da predominância de valores identificados como neoliberais por diversas literaturas com as quais dialogaremos nesta escrita,

sobretudo em “Educação Superior: tendências e estratégias de expansão na América Latina e no Brasil”, de Barbalho (2011) e “Política Pública educacional e sua dimensão internacional: abordagens teóricas”, de Amaral (2010); ambos tomando como fio condutor as Políticas Educacionais, situam os organismos multilaterais internacionais como propagadores de valores tais como “sociedade cognitiva mundial” (uma rede de troca de informações, entendida equivocadamente como conhecimento, em escala mundial); “globalização” (fenômeno de múltiplas formas de significação, como por exemplo: rede de trocas culturais e materiais em escala mundial); “sociedade da informação” (uma sociedade da modernidade tardia que supervaloriza a informação corrente, e que pouco exalta a profundidade de informações articuladas e problematizadas que vislumbrem a possibilidade de construção efetiva de conhecimento); a necessidade de “aprender a aprender” (meta educacional da Declaração de Jomtiem e demais produtos multiorganizacionais da UNESCO, articulada com o valor da adaptabilidade de produção de conhecimentos e saberes dos indivíduos, com base na capacidade de aprender a lógica da organização cognitiva); que por sua vez dialogam com valores como “adaptabilidade”, “flexibilidade” e a aquisição de “competências e habilidades” para o mercado de trabalho (este renomeado como “mundos do trabalho”, para relativizar a carga exploratória do termo “mercado”).

De inspiração neoliberal (ou seja, com base no princípio dos indivíduos e de organizações de cunho empresarial, bem como as organizações estatais, de fluidificar suas relações comerciais e decisões políticas, evitando excessivas regulações e/ou intervenções estatais) ou não, os valores supracitados demarcam a flexibilização e diálogo entre fronteiras políticas e institucionais, e a descentralização das políticas públicas dos poderes estatais, em que entidades civis e empresas multinacionais promovem princípios de governança e gestão de recursos humanos. Ou seja, é a tendência apontada por Amaral (2010) de busca de fluidez e agilidade das instâncias políticas em diálogo com outras instâncias públicas e indivíduos na busca por melhor gestão dos recursos a que o Estado (e parcerias) possui.

Lerche Vieira e Farias (2007) nos ajuda a entender e a situar as Políticas Educacionais dentro do escopo das Políticas Públicas, articulando os valores de governança e gestão às diferentes dimensões educacionais. A autora distingue diferentes modalidades de gestão, como a Gestão Educacional (macro) e a Gestão Escolar, problematizando tais conceituações e pontuando que cada âmbito deva estar articulado com as legislações educacionais, bem como às Políticas Educacionais nacionais e internacionais. Neste sentido, a Gestão Educacional dialoga com as políticas educacionais na promoção de estratégias públicas que garantam os valores propostos pela Constituição Federal (no caso, a atual de 1988), a LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educacional) de 1996 e balizadas pelas avaliações externas, como o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB). Efetivamente, esta dimensão macro deve dialogar com a dimensão micro, da Gestão Escolar, que tem como condições de implementação os documentos oficiais da escola (como o Projeto Político-Pedagógico da escola (PPP) e o regimento escolar, por exemplo), as leis locais (âmbitos estadual e municipal) e as avaliações internas da escola (elaboradas pelos professores), além das avaliações externas locais (estaduais e municipais) que porventura existam.

Lerche Vieira e Farias (2007) igualmente nos adverte para não considerarmos apenas o enfoque nas legislações e dispositivos documentais. Neste sentido, devemos ir além e buscar compreender os ditames intersubjetivos (nas apropriações de sujeitos e instituições às legislações, suas compreensões pessoais e visões de mundo), as condições de exequibilidade e/ou desarticulação das políticas educacionais. Pacheco (2006) neste sentido, também nos adverte para compreendermos as Políticas Educacionais na condição de formulações curriculares, que requerem a atenção dos pesquisadores em Educação para diferenciar as condições concretas das práticas dos sujeitos educacionais com as propostas prescritas nos documentos oficiais.

O distanciamento entre os dispositivos legais e as efetivas práticas é temática discutida por diversos autores, como Barbalho (2011), já supracitada; também Sabrina Moehlecke (2012) em “O ensino médio e as novas diretrizes curriculares nacionais: entre recorrências e novas inquietações”; e Bernadete Gatti (2010), em

“Formação de Professores no Brasil: características e problemas” e em “Políticas Docentes no nível federal: a perspectiva de um Sistema Nacional de Educação” (GATTI *et al*, 2011). Respectivamente as autoras abordam as dificuldades de execução das políticas educacionais com a qualidade do ensino superior público na América Latina e Brasil; no Ensino Médio brasileiro; nos cursos de licenciatura em Pedagogia, Letras (em suas diversas habilitações), Matemática e Biologia; e nos cursos em Educação à Distância (EaD), e apontam para a ineficácia dos Planos Nacionais de Educação (nas versões de 2001 e 2011) e suas metas, bem como nas diferentes modalidades de Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs), como as de Formação de Professores, e do Ensino Médio, em induzir mudanças significativas na qualidade da educação brasileira em contrapartida às relações socioculturais construídas historicamente e entendidas apenas em um recorte temporal de longa duração.

Ora vagos, ora pouco exequíveis, os documentos legais esbarram por exemplo nas ações dos sujeitos, tanto por não conhecerem o conteúdo, ou as intencionalidades, ou por conhecerem e discordarem de suas pretensões. Dois bons exemplos disso são a “Política Nacionais de Formação de Professores” e as “DCNs de Formação de Professores para a Educação Básica”. O primeiro exemplo, segundo Gatti *et al* (2011), por prioritariamente se embasarem na EaD, sofre com as condições estruturais e socioeconômicas de professores licenciados, de licenciandos e de bacharéis que atuam na licenciatura, pelo não acesso à internet ou a dificuldade de deslocamento de suas casas para os pólos de acesso digital; o segundo exemplo, segundo Gatti (2010), são sumariamente ignoradas nos PPPs de diversos cursos de licenciatura apontados em todo o país, que se delinham bacharelados em suas configurações curriculares.

Pelos exemplos supracitados, podemos destacar que uma parcela significativa das Políticas Educacionais perpassa preocupações com as condições profissionais dos professores e as Formações Docentes; de outra forma, conforme indicado por Lerche Vieira e Farias (2007), os professores, situados estrategicamente nas dinâmicas educacionais como um dos principais (mas não os únicos) atores escolares, redimensionando as estratégias de tais políticas no cotidiano de trabalho (e em seus processos formativos), favorecendo ou dificultando a exequibilidade das metas previstas pelos documentos oficiais dos diferentes âmbitos: federal; estaduais; e municipais. Entendendo isto, se faz necessário problematizar os conceitos de “Formação de Professores” e “Profissão docente” para melhor delinear estas categorias com as Políticas Educacionais, afim de vislumbrar possibilidades mais exequíveis para estas.

Formação de Professores: caminhos necessários para a profissão docente

Imbernón, em “Formação docente e profissional: formar-se para a mudança e a incerteza”, discute e conceitua “Formação Docente” como o processo de desenvolvimento cognitivo e social do docente, em vistas a adquirir condições de exercer sua profissão. Semelhante é o caminho conceitual apontado por Gauthier e seus colaboradores em “Por uma teoria da Pedagogia” (1998) e Tardif em “Saberes Docentes e Formação Profissional”(2002), além de Tardif & Lessard em “O Trabalho Docente” (2011). Estas três obras indicam que a formação docente é a aquisição de saberes próprios à execução de seu trabalho, desde que mobilizados em sua prática e apontados pelos docentes como seus. Não se trata de mera aquisição de conhecimentos, mas a execução destes situados nos contextos de interação com outros indivíduos (outros professores, estudantes, pais, demais agentes escolares e outras categorias profissionais). Entendemos, com base nestas referências, que a formação de professores perpassa a vida profissional docente, desde suas escolhas prévias à formação inicial (universitária ou não), suas vivências cotidianas dentro e fora do espaço de trabalho, mas sobretudo na atuação profissional.

Há de se distinguir as diferentes modalidades de formação docente; chamaremos de Pré-Inicial (ou Escolar) as anteriores experiências antes da Formação Universitária (Inicial). Nela, o futuro docente adquire os saberes da tradição escolar, em que ele compreende o processo cultural escolar e a dinâmica organizacional da

escola, além de coletar referências que o inclinam para a escolha para a profissão docente. Neste sentido, Gatti (2010) e Tardif (2002) apontam que decisivamente o futuro docente entra na profissão, ou por modelos de outras práticas, ou pelas condições materiais dos pais, ou por influências culturais, além de observação prática: é um emprego relativamente de vasta quantidade de vagas. Contudo, há de se resguardar o fato de que nem sempre a formação pré-inicial apresente ao futuro docente boas referências que o influenciem para uma escolha totalmente voluntária; neste sentido, Tardif & Lessard (2011), bem como Gatti (2010) elencam variáveis para a escolha profissional, como até a falta de outras opções ou até a escolha pela licenciatura mas com a intencionalidade de prática profissional bacharelesca. Estes estudos apontam que, os futuros docentes, estatisticamente, em geral advém de escolas públicas e de rendas familiares modestas.

Na Formação Inicial, os docentes adquirem saberes epistêmicos, ligados à disciplina que lecionarão; às tradições escolares; aos relativos às Ciências Educacionais (Psicologia; Filosofia; Sociologia e História- de maneira rasa e voltada à Educação); saberes pedagógicos; e uma superficial formação nos “saberes da ação pedagógica”: aquilo que Gauthier *et al* (1998) denominam como práticas de ensino, sociabilizadas e validadas pela comunidade acadêmica, de ações docentes nos espaços escolares que articulem conhecimentos disciplinares das ciências que ministram com princípios pedagógicos coerentes, ou seja, o que os pesquisadores acerca dos saberes docentes compreendem como “práticas de ensino bem-sucedidas” do ponto de vista da aprendizagem dos estudantes. Neste sentido, Gatti (2010) denuncia em seu estudo, como dissemos anteriormente, a superficialidade da Formação Inicial nas licenciaturas, sobretudo no que tange aos saberes ditos pedagógicos e de práticas de ensino. O que nos Estágios deveria inserir o licenciando na efetiva prática de ensino só é devidamente realizado na atuação docente fora da Formação Inicial, em que de fato o professor adquire os Saberes Experienciais (o que denominaremos de Formação Contínua).

Veiga (2005) diferencia Formação Contínua (sendo em serviço ou atrelada à prática experiencial docente no cotidiano de sua profissão) e Continuada (nos estudos pós-graduados), o que nos ajuda a dimensionar em que ponto os saberes docentes são adquiridos após a Formação Inicial, o poder do trabalho docente na formação, e em que ponto as Políticas Educacionais incidem, de diversas formas, nos processos formativos profissionais dos professores. Entendemos como Gatti (2010) e Tardif & Lessard (2011), que é na formação docente que se adquire *profissionalidade*, ou seja, as condições de exercer sua profissão. Se entendemos que Profissão Docente é o estabelecimento de rotinas burocráticas atreladas às dimensões legais, culturais e sociais, e que o professor ressignifica estas rotinas, inerente ao espaço de trabalho (escola, universidade, equipamentos culturais; demais instituições de ensino) em um processo interpretativo para lidar com as diferentes interações intersubjetivas que já apontamos anteriormente, podemos concluir que as Políticas Educacionais devem vislumbrar tanto o processo formativo docente quanto as características, e por conseguinte, os desafios atrelados à profissão docente.

Caminhos entrelaçados: Políticas Educacionais, Formação de Professores e Profissão Docente:

Como apontamos nas literaturas com que dialogamos anteriormente, as documentações legais, bem como as políticas educacionais (dos quais os documentos são reguladores e regulados), tem como uma das suas principais dimensões as diferentes etapas da Formação de Professores. O Plano Nacional de Educação (PNE) de 2014, por exemplo, tem metas de valorização dos profissionais da educação (metas 15 a 18) e metas de expansão da rede de ensino superior (12 a 14), bem como metas de expansão das modalidades de Formação Continuada (de forma direta, como de 12 a 16; e indireta nas estratégias de 17 e 18) para dar cabo às demais metas do PNE. Como se vê, tais metas interferem, mesmo que em discurso, com as condições profissionais docentes. Entretanto, as demais metas, voltadas às condições das escolas e da expansão (ou massificação, conforme Barbalho (2011) e Gatti *et al* (2012) indicam) da escolarização e do número de matrículas, interferem decisivamente nos conteúdos de

Formação de Professores (não só na Contínua, mas na Continuada e até na Inicial) e nas condições profissionais docentes de formas efetivas. Gatti (2010), com base em Tardif & Lessard (2011) entende que a profissionalidade docente é significativamente modificada com as estratégias explícitas e implícitas das políticas públicas em Educação, que contribuem decisivamente para uma progressiva destituição da profissionalização docente, uma vez que este perde o controle dos mecanismos reguladores de sua prática profissional em detrimento de objetivos massificadores da educação que põem em xeque a qualidade do trabalho docente.

Outra maneira de se perceber a intrínseca relação entre as Políticas Educacionais, Formação e Profissão docentes é percebida nos programas de inovação do Ensino Médio, com as DCNs para o Ensino Médio, de 1998 e 2011, e os demais programas compostos nas políticas educacionais para este nível, em que ao promover estratégias que visem à integração entre os objetivos propedêutico (iniciação científica e preparação para a Universidade) e profissionalizante, reverberam sensivelmente nas condições profissionais docentes, que precisam ser balizadas por formações docentes (todos os momentos e possibilidades) mais consistentes. Neste sentido Moehlecke (2012) afirma que, pelo teor não-diretivo das DCNs para o Ensino Médio, as políticas educacionais para este nível ficam comprometidas, na medida em que abrem excessivas possibilidades para sua execução e que abrem brecha a interpretações de toda espécie, em que muitas delas levam ao conformismo e deformação das proposições. Neste caso, as formações docentes que dialogam com este nível de ensino devem perceber que cada segmento destas DCNs incide nas condições profissionais: isto é, devem ser conhecidas, discutidas e problematizadas por estas etapas formativas.

Além dos exemplos elencados anteriormente, devemos entender, em uma perspectiva contextual, as reverberações das relações entre as Políticas Educacionais e os docentes (seus percursos formativos e sua profissão). Com a “sociedade da informação” atual, configurada em moldes globalizados (conforme apontado por Bauman em “Sobre Educação e Juventude” (2013)) e nas crises das relações com o saber, apontados por Charlot (2013) como efeitos colaterais das crises de legitimidade da escola, dos professores e da necessidade de aprender os conteúdos escolares, que por sua vez (conforme Bauman e Charlot igualmente apontam) são efeitos colaterais das ondas neoliberais e da modernidade tardia (o que Hall (2005) denomina de pós-modernidade), as Políticas Educacionais no Brasil são reféns das pressões internacionais por massificação das redes escolares e do Ensino Superior, que encontram na EaD uma possibilidade de caminho mais rápida e sustentável. Entretanto, como Gatti *et al* (2011) apontam, entre a massificação e a qualidade da EaD, há um abismo a ser superado, decorrente das geralmente (mas não iremos ser deterministas) superficiais formações docentes à distância. Isto não quer dizer, em contrapartida, que não se permita reconhecer a importância da sociedade de informação e da massificação de possibilidades formativas, nem do alcance que estas possuem na redução (ainda que tímida) das desigualdades sociais.

Um caso para se pensar: as Políticas Educacionais que incidem na Formação docente em História na UECE

Diversas são as modalidades de Políticas Educacionais que possam incidir em um curso de Formação de professores, como já referenciado anteriormente. Contudo, para materializar de maneira mais concreta nossa análise, escolhemos um caso específico, por se tratar de nosso objeto de pesquisas no núcleo de estudos em História e Avaliação Educacional no Programa de Pós-Graduação em Educação na UECE, e de nossa realidade local, o curso de licenciatura em História da UECE.

Além de outras documentações possíveis, inclusive as já citadas Lei nº 9394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação brasileira em vigor) e os PNE posteriores a esta lei organizacional, concretamente as Políticas Educacionais dialogam com os cursos de licenciatura atualmente por meio das Diretrizes Curriculares Nacionais; neste sentido, o curso de História da UECE (tomaremos como *locus* o de Fortaleza, por ser o mais

antigo e o de maior demanda de formação de professores de História da referida universidade), por meio de seu Projeto Político-Pedagógico (usaremos como exemplo o de 2006, em vigor atualmente), dialoga com as Diretrizes Curriculares Nacionais para os cursos de História (2002), por meio do Parecer CNE/CES 492/2001 (que contextualiza e apresenta as DCNs dos cursos de História em linhas gerais), bem como da Resolução CNE/CES 13, de 13 de março de 2002 (que dá as diretrizes para a composição dos PPPs dos cursos de História de licenciatura e de bacharelado); e as diferentes publicações acerca das Diretrizes Curriculares Nacionais para os cursos de Formação de Professores para a Educação Básica, em que partiremos do Parecer CNE/CP nº 9, de 8 de maio de 2001 (que estabelece as diretrizes para os cursos de formação de professores e as Resoluções CNE/CP nº 1 e nº 2, de 18 de fevereiro de 2002 (respectivamente a resolução que ratifica as diretrizes; e que ratifica a duração dos cursos e compartimentaliza a duração de cada área curricular por meio das cargas horárias). Não é intenção nossa nesta escrita delongar análises aprofundadas acerca de cada documentação, mas apenas realizar um exercício comparativo no sentido de exemplificar como estas intenções políticas prescritas nas DCNs dialogam com um caso concreto de formação de professores. Algumas conclusões podem ser extraídas deste exercício comparativo.

A primeira: O PPP do curso de licenciatura em História da UECE realiza um claro esforço no sentido de dialogar com as DCNs dos cursos de História; ao promover um percurso formativo amplo, que articulasse formação pedagógica e formação para a pesquisa historiográfica, atualizada com as demandas formativas dos historiadores que possam trabalhar não só com a licenciatura, mas com a preservação e composição de acervos arquivísticos, museológicos e demais linguagens patrimoniais, bem como produção bibliográfica e consultoria em temáticas históricas, o curso de licenciatura em História da UECE forma (em teoria) historiadores minimamente capacitados para atuar nas diferentes dimensões historiográfica. Neste sentido, ressaltamos na Justificativa deste curso (UECE, 2006, p.8) referências diretas a esta documentação, sobretudo no sentido de se articular com as “[...] novas linguagens e fontes historiográficas concebidas na renovação historiográfica que a ciência histórica perpassou no século XX [...]”. Partindo da leitura de Gauthier *et al* (1998), em tese, a formação para adquirir os saberes disciplinares é coerente.

Segunda: há uma leve discrepância entre as DCNs dos cursos de História e o PPP da História da UECE, no sentido de uma formação em História regional, e no sentido de uma formação para a atuação em acervos. Há uma pequena proporção de disciplinas voltadas para a investigação historiográfica acerca do estado do Ceará; não existe diretamente nenhuma disciplina voltada para a organização e conservação de acervos de maneira explícita. Contudo, isto reflete o caráter mais sugestivo do que prescritivo das diretrizes curriculares em suas formulações pós-LDB de 1996, conforme apontado por Moehlecke (2012). Em fato, há um paradoxo em relação a este aspecto das DCNs: são sugestivas e dão autonomia às unidades educacionais para adaptar os PPPs às realidades locais; e ao mesmo tempo, fragilizam a execução das estratégias políticas previstas nos documentos.

Terceira: de outra forma, os cursos de licenciatura, caso como este aqui analisado, devem em larga medida não só apontar o diálogo com as DCNs específicas, mas também com as de Formação de Professores. De certa forma, o PPP do curso de História da UECE o faz. Anuncia desde as primeiras páginas este diálogo, mas de fato, na análise da proposta formativa, fica evidente que apenas dialoga com a Resolução nº 2 do CNE/CP de 18 de fevereiro de 2002, em que dimensiona a duração do curso e a carga horária mínima em cada componente curricular. Contudo, nas ementas das disciplinas, fica evidente que há uma disparidade entre as disciplinas de cunho pedagógico e cunho formativo para pesquisa e formação historiográfica, revelando que a proposta formativa do curso mais se assemelha a um bacharelado. Tal perfil é analisado por Gatti (2010), no sentido de que os cursos de licenciatura apartam formação didático-pedagógica e formação “conteudista”. As DCNs para os cursos de Formação de Professores são claras em reconhecer estas práticas e criticá-las, indicando que os cursos devam articular estas duas dimensões, perpassando a preparação para a profissão docente em todas as disciplinas do curso.

A análise destes documentos é reveladora das dificuldades em se propor políticas nacionais em formação de professores, pois diferentes documentações referenciais podem indicar possibilidades de apropriação dos sujeitos acerca dos programas, metas e estratégias inseridas nas variadas modalidades de Políticas Educacionais. Quando se fala em Formação de Professores, no entanto, isto se torna preocupante, na medida em que tais apropriações podem repercutir na manutenção de práticas às quais as políticas intencionam mudar. Aparentemente, nas propostas prescritas de formação dos historiadores na UECE que atuarão como professores de História, indica-se uma formação pedagógica incipiente para a prática docente, legando a estes profissionais a aquisição de saberes pedagógicos e da ação pedagógica mais nas escolas do que propriamente no espaço de formação inicial.

Considerações Finais: possibilidades para melhor articular Políticas Educacionais e Formação de Professores

Pelo que discutimos anteriormente, há uma estreita relação entre “Políticas Educacionais”, “Formação de Professores” e “Profissão Docente”, e que no Brasil, nos últimos 20 anos, tais relações são condicionadas por valores ditos neoliberais (mas que podem ser ressignificados em termos de governança e qualidade educacional crítico-emancipatória, conforme Moehlecke (2012) sugere, relações internacionais de políticas educacionais (materializadas em programas de avaliação como o PISA³) e interações multipolarizadas entre legislações, intenções públicas, sujeitos educacionais e instituições, que ressignificam-nas. Isto quer dizer que pensar Políticas Educacionais (também) é pensar os professores e suas condições de desenvolvimento profissional, que perpassam tantos os processos formativos quanto as práticas docentes. Gatti (2010) e Gatti *et al* (2011) mostraram que já é feito, neste sentido, um esforço de melhorias deste cenário, como por exemplo, o Plano Nacional de Formação de Professores na Educação Básica (PARFOR), inserido na Política Nacional de Formação Docente.

Entendemos, no entanto, que tais políticas educacionais devem igualmente prever e em larga medida, proporcionar, para além das Formações Contínua e Continuada, melhorias estruturais nas escolas (como por exemplo, o Programa Ensino Médio Inovador – PROEMI) e melhoria, sobretudo, na qualidade da Formação Inicial. Isto requer melhor articulação, por exemplo, entre as instâncias governamentais e os sujeitos envolvidos, mas igualmente pressões legais para articulação entre os cursos de licenciatura e as Diretrizes Curriculares Nacionais que regem estes cursos (incluindo, sobretudo a de Formação de Professores).

Pelo que foi observado na análise dos documentos legais do curso de licenciatura em História da UECE, há uma leve discrepância entre o que é pensado nas Políticas Educacionais para os cursos de História, materializada nas DCNs dos cursos de História, e o PPP do curso de História da UECE, o que em larga medida coaduna com a proposta nacional de autonomia dos cursos de História para se adequar aos anseios de produção local; contudo, há um distanciamento entre o PPP do curso de História da UECE e as DCNs dos cursos de Formação de Professores, o que incide em secundarização da missão de formação docente neste curso em detrimento à proposta formativa de pesquisadores em História, mesmo se configurando como licenciatura, e revela o que Gatti (2010) concluiu a respeito da formação docente no Brasil: uma frágil força política das políticas educacionais em valorização da formação docente inicial.

Assim, ao nos depararmos com tal cenário, e considerando as reflexões de Ferreira & Magalhães Junior (2013), uma forma de remodelamento das Políticas Educacionais para a Formação de Professores deve ser partindo das necessidades formativas dos licenciandos e daqueles que já estão em prática profissional e atrelá-las às Formações Continuadas, tanto para vislumbrar no futuro próximo propostas curriculares mais adequadas e flexíveis, como para

melhor preparar os futuros formadores de professores para estas necessidades nas licenciaturas. Entendemos neste aspecto uma possibilidade de melhor compor as Formações Iniciais para contribuir na profissionalização docente, e assim torná-la mais preparada para lidar com as dinâmicas de sua condição profissional.

Outra possibilidade a ser aventada aqui é a de maior incidência na Formação Inicial e nas Formações Contínua e Continuada de momentos de leitura, discussão e amadurecimento profissional acerca das Políticas Educacionais; é entendido que este momento se faz necessário para munir os professores de ferramentas que vislumbrem melhor profissionalidade, na medida em que contribuindo para sua profissionalização, isto é, de força política da categoria docente, os professores devam se acercar dos dispositivos legais e das propostas de gestão educacional. Tanto Gatti (2010) quanto Tardif & Lessard (2011) mencionam esta possibilidade como válida. Desta forma, pensar as Políticas Educacionais se torna uma poderosa ferramenta de formação docente e de construção de uma melhor profissionalidade, uma vez que aproxima o professor das intenções políticas e, ao mesmo tempo, o transforma em sujeito remodelador de sua condição profissional.

Referências

- AMARAL, M. P. Política pública educacional e sua dimensão internacional: abordagens teóricas. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 36, p. 39- 54, 2010.
- BARBALHO, M. G. C. Tendências e Estratégias Políticas para Educação Superior na América Latina e no Brasil. In: CABRAL NETO, A. *et al.* (orgs.) *Pontos e contrapontos da Política Educacional: uma leitura contextualizada de iniciativas governamentais*. Brasília: Liberlivro, 2011
- BRASIL. *Parecer CNE/CES n.º 492/2001* - Diretrizes Curriculares Nacionais dos cursos de História- MEC.
- _____. *Parecer CNE/CP n.º 28/2001* - Diretrizes Curriculares Nacionais dos cursos de História- MEC.
- _____. *Parecer CNE/CP n.º 9, de 8 de maio de 2001*. Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena.
- _____. *Resolução CNE/CP n.º 1, 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.
- _____. *Resolução CP/CNE n.º 2, de 18 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.
- _____. *Lei No10.172, de 9 de janeiro de 2001*. Plano Nacional de Educação (2001-2010).
- _____. *Lei N.º 13.005, de 25 de junho de 2014*. Plano Nacional de Educação (2014-2024).
- _____. Conselho Nacional de Educação (CNE). *Resolução n. 3, de 26 de junho de 1998*. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 5 ago. 1998a.
- _____. Conselho Nacional de Educação (CNE). *Parecer n. 15, de 1 de junho de 1998*. Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio. Brasília, DF, 1998b.
- _____. Conselho Nacional de Educação (CNE). *Resolução n.º 2, de 30 de janeiro 2012*. Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio.
- FERREIRA, Maria Nahir Batista; MAGALHÃES JUNIOR, Antônio Germano. As necessidades formativas dos professores de história. *Anais do XXVII Simpósio Nacional da ANPUH*, Natal, 2013
- GATTI, B. A. Formação de professores no Brasil: características e problemas. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 31, n. 113, Dec. 2010. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-3302010000400016&lng=en&nrm=iso>. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302010000400016>.
- _____. BARRETTO, E. S. S.; ANDRÉ, M. E. D. A. Políticas Docentes no nível federal: a perspectiva de um Sistema Nacional de Educação In: *Políticas docentes no Brasil: um estado da arte*. _____. BARRETTO, E. S. S.; ANDRÉ, M. E. D. A. (orgs.) – Brasília: UNESCO, 2011.

GAUTHIER, C. (et. al). *Por uma teoria da pedagogia: pesquisas contemporâneas sobre o saber docente*. Ijuí: Ed.UNIJUÍ, 1998.

HALL, S. *A identidade cultura na pós-modernidade*. 10. ed. Rio de Janeiro: P&A, 2005

IMBERNÓN, F. *Formação docente e profissional: formar-se para a mudança e a incerteza*. Trad. Silvana Cobucci Leite. 9ed. São Paulo: Cortez, 2011.

MOEHLECKE, S. O ensino médio e as novas diretrizes curriculares nacionais: entre recorrências e novas inquietações. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 49, Apr. 2012. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782012000100003&lng=en&nrm=iso>. <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-24782012000100003>.

PACHECO, J. A. O que se entende por currículo: In: *Escritos Curriculares*. São Paulo: Cortez Editora, 2006.

SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Org.) *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, 2007 Vol. 1, p. 21-43.

TARDIF, M. *Saberes docentes e formação profissional*. Petrópolis: Vozes, 2002.

_____; LESSARD, C. *O trabalho docente: elementos para uma teoria da docência como profissão de interações humanas*. 6ª Ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2011.

UNESCO/UNICEF. *Declaração Mundial sobre Educação para Todos* (Conferência de Jomtien) Jomtien, 1990.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ. *Projeto Pedagógico*: Curso de História. Fortaleza, 2006. 30 p.

VEIGA, I. P. A. *Docência universitária na educação superior*. 2005. Disponível em http://porteiros.r.unipampa.edu.br/portais/cap/files/2010/10/docencia_universitaria_na_educacao_superior.pdf. Acesso em: 20/03/2015.

VIEIRA, S. L.; FARIAS, I. M. S. *Política Educacional no Brasil: Introdução Histórica*. Brasília: Liber Livro, 2007.

Recebido em 01/05/2015 | Aprovado em 27/06/2016

Da avaliação de um curso de especialização em docência na educação infantil à avaliação de uma Política Nacional de Formação Continuada

From an evaluation of a graduation course in early childhood education to an analysis of a National Policy for Teacher Training

Da evaluación de un curso de postgrado en Magisterio de Educación Infantil a la evaluación de una Política Nacional de Formación Docente

Angela Scalabrin Coutinho¹
Juliana Schumacker Lessa²

Resumo

Este artigo aborda aspectos da política nacional de formação de professores da educação básica, mais especificamente da educação infantil, a partir de uma experiência de avaliação externa de um curso de especialização em docência em educação infantil. O objetivo é problematizar a proposição de uma política nacional de formação de professores, tomando por base duas categorias: relação teoria e prática e condições de frequência e permanência na formação. Tais categorias são provenientes da análise dos discursos obtidos mediante questionários de avaliação das disciplinas do referido curso de especialização e do acompanhamento de atividades desenvolvidas no curso como seminários e defesas de trabalhos de conclusão de curso. Identificou-se, a partir da análise crítica de discurso, a importância de um curso que tenha a práxis como mote de orientação da formação e a ampliação da ideia de regime de colaboração entre os entes federados para além do financiamento parcial de processos formativos, sendo necessário incluir condições mais amplas de frequência aos cursos e políticas de continuidade no contexto local.

Palavras-chave: Política de Formação. Formação de Professores. Especialização em Docência na Educação Infantil. Análise Crítica de Discurso.

Abstract

This article focuses on the components of the national policy for teacher training in elementary education, more specifically in early childhood education, as seen through the experience of assessing a specialization course (*lato sensu*) for teachers in early childhood education. Its main objective is to problematize the proposal of a national policy for teacher education, taking two main categories as its basis: the relationships that takes on theory and practice, and conditions that are based on attendance and stay during the education process. Such categories are from the analysis of students' discourses that were obtained with discipline assessment questionnaires applied in the referred course, and from the follow-up activities undertaken, such as seminars and the students' final paper viva. By using the Critical Discourse Analysis theoretical framework, it was possible to identify the importance of a course that presents the praxis as its guiding motto in teacher education, and the development of a collaborative regime among federal agencies that goes beyond partial funding for education processes. It is also necessary to include broader frequency requirements to courses such as these, and training policies in the local context.

Key-words: Education policy; Teacher Education; Specialization in teaching for early childhood education; Critical Discourse Analysis.

Resumen

En este artículo se discute aspectos de la política nacional de formación de maestros para la educación básica, especialmente para la educación de la primera infancia desde una experiencia de evaluación externa de un curso de especialización en la enseñanza en la educación infantil. La intención es discutir la propuesta de una política nacional para la formación del profesorado, basado en dos categorías: la teoría y la práctica y la relación de condiciones de frecuencia y permanencia en la formación. Estas categorías se derivan del análisis de los discursos obtenidos a través de cuestionarios de evaluación de los sujetos de ese curso de especialización y las actividades complementarias llevadas a cabo en el curso de seminarios y defensas de la finalización del trabajo de curso. Se identificó a partir del análisis crítico del discurso, la importancia de un curso que tiene la praxis como un lema de entrenamiento de orientación y la expansión de la idea de colaboración entre las entidades federales más allá de la financiación parcial de los procesos de formación, sendo necesario incluir condiciones más amplias de la asistencia a cursos y políticas de continuidad en el contexto local.

Palabras-clave: Política de Formación Docente; Formación de Maestros; Especialización en Docencia en la Educación Infantil; Análisis Crítica del Discurso.

¹ Doutora em Educação. Professora no curso de Pedagogia na Universidade Federal do Paraná e Pesquisadora do Núcleo de Estudos e Pesquisa em Infância e Educação Infantil (NEPIE/UFPR) e do Núcleo de Estudos e Pesquisas da Educação da Pequena Infância (NUPEIN/UFSC). E-mail: angelamscoutinho@gmail.com

² Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Santa Catarina. Graduada em Pedagogia (2008) e Mestre em Educação (2011) pela mesma instituição. Pesquisadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas da Educação da Pequena Infância (NUPEIN/UFSC). E-mail: julianallessa@gmail.com

Introdução

Este artigo tem como intenção apresentar algumas reflexões resultantes de um processo de avaliação educacional no plano de uma política de formação. Trataremos, particularmente dos dados obtidos com a realização de uma pesquisa de avaliação externa junto ao Curso de Especialização em Docência na Educação Infantil (CEDEI), durante o período de 2012 a 2014. O Curso, com carga horária de 360 horas, na modalidade presencial, foi ofertado pela Universidade Federal de Santa Catarina, no âmbito do Centro de Ciências da Educação, e coordenado pelo Núcleo de Desenvolvimento Infantil.

Ofertado em convênio com o Ministério da Educação (MEC), via Secretaria de Educação Básica (SEB), em articulação com as Instituições Federais de Ensino Superior (IFE's), com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) e as Secretarias Municipais de Educação (SME's), a Especialização em Docência na Educação Infantil se situa no contexto de uma Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica. Instituída no ano de 2009, por meio do Decreto Presidencial nº 6.755, a Política Nacional de Formação ampara-se, fundamentalmente, na Constituição, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), no Plano Nacional de Educação e na Lei que institui a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior (CAPES) como fundação pública, prevendo suas funções.

O amparo na Constituição se dá no que diz respeito à responsabilidade da União de organizar o sistema federal de ensino, financiando as instituições de ensino públicas federais e exercendo 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” (BRASIL, 1988, Art. 211). A Política se ampara na LDB, mais precisamente quando esta Lei institui que o ensino deve ser ministrado com base nos princípios de “valorização do profissional da educação escolar” e na “garantia de padrão de qualidade” e ainda, que os sistemas de ensino devem ser organizados em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (LDB, 1996, Art. 3º, Art. 8º).

A partir desses pressupostos, a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica tem como finalidade: “organizar, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, *a formação inicial e continuada* dos profissionais do magistério das redes públicas de educação básica” (BRASIL, 2009a, Art. 1º).

Entre os princípios da Política Nacional, a formação docente em todos os níveis da educação básica é concebida como compromisso público de Estado, o qual assegura os direitos das crianças, jovens e adultos à educação de qualidade, compromisso este assinalado como um projeto social, político e ético que contribui “para a consolidação de uma nação soberana, democrática, justa, inclusiva e que promova a emancipação dos indivíduos e grupos sociais” (BRASIL, 2009a, Art. 2º - I e II). Outros princípios que sustentam a Política Nacional de Formação referem-se à importância atribuída à valorização profissional docente, traduzida em políticas permanentes de estímulo à profissionalização, à formação continuada, progressão na carreira, dedicação exclusiva ao magistério e melhoria nas condições de remuneração e de trabalho. Mais especificamente em relação à formação continuada, a Política Nacional parte do princípio que de esta formação é componente essencial da profissionalização docente, sendo reconhecidos os professores como agentes formativos de cultura que, como tal, têm necessidade permanente de acesso a informações, vivências e atualizações culturais (BRASIL, 2009a, Art. 2º - XI, XII).

Dentre os objetivos da Política, ocupa lugar central a oferta e a expansão de cursos de formação inicial e continuada a profissionais do magistério, pelas instituições públicas de ensino superior. O cumprimento deste, dentre outros objetivos deve ser feito por meio de ações e programas específicos do Ministério da Educação, fomentados pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Dentre essas ações, o atendimento às necessidades de formação continuada de profissionais do magistério está previsto para

acontecer por meio de cursos presenciais ou à distância, realizados a partir da articulação entre o Ministério da Educação, as instituições de ensino superior formadoras e os sistemas e redes de ensino municipais. O apoio do Ministério da Educação às ações de formação continuada (e inicial também) é feito mediante a concessão de bolsas de estudo e bolsas de pesquisa para professores, e apoio financeiro aos Estados, Distrito Federal, Municípios e às instituições de educação superior selecionadas para participar da implementação de programas, projetos e cursos de formação inicial e continuada.

Se formos analisar a configuração em que se encontram as ações instituídas pela Política Nacional de Formação, a saber, ações de formação inicial e continuada, veremos que estas fazem parte de um enredo de metas e ações, previstas no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), em vigor desde abril de 2007. Nele, os programas de ação foram organizados em quatro principais eixos: a educação básica, a educação superior, a educação profissional e a alfabetização. No interior do eixo educação básica, o programa tem como ação a formação de professores, bem como o piso salarial nacional:

Um dos principais pontos do PDE é a formação de professores e a valorização dos profissionais da educação. A questão é urgente, estratégica e reclama resposta nacional. Nesse sentido, o PDE promove o desdobramento de iniciativas fulcrais levadas a termo recentemente, quais sejam: a distinção dada aos profissionais da educação, única categoria profissional com piso salarial nacional constitucionalmente assegurado, e o comprometimento definitivo e determinante da União com a formação de professores para os sistemas públicos de educação básica (PDE, 2007, p. 16).

Nessa política educacional, portanto, é que cabe situar a proposta da Especialização em Docência na Educação Infantil, ou seja, compondo uma das ações de uma Política Nacional de Formação que visa a valorização docente e a qualificação da educação. Tal intento é identificado nos três eixos de formação que estruturaram o curso, como veremos, em uma visível compreensão da formação a partir da *práxis*:

- I. Fundamentos da educação infantil (concepção de infância e de criança, direitos da criança, políticas públicas de educação infantil, concepção de desenvolvimento e aprendizagem, atividades principais);
- II. Identidades, práticas docentes e pesquisa (metodologia de pesquisa com crianças, reflexões críticas sobre a prática pedagógica, relação teoria e prática);
- III. Cotidiano e ação pedagógica (currículo, proposta pedagógica, planejamento, tempo e espaço, corpo e movimento, brinquedos e brincadeiras, linguagem, oralidade, literatura e letramento, arte, expressão, música, natureza, ciências e matemática na educação infantil).

Os percursos para se chegar a uma avaliação

Nesse artigo o foco da discussão se dará em torno de duas categorias de análise, as quais chegamos durante o processo de realização de uma avaliação educacional externa. As categorias foram construídas a partir da análise das respostas dadas pelas discentes, registradas em questionários, estes, preenchidos conforme a disciplina e após a realização de cada uma delas³. O questionário, utilizado para as doze disciplinas do curso, entregues ao corpo discente de cada um dos polos (Araranguá e Florianópolis), consistiu num dos instrumentos metodológicos utilizados na avaliação, juntamente com a participação e registro das reuniões (de colegiado, de professores e restritas da coordenação), e defesas de trabalhos de conclusão de curso. Ainda que as reflexões sejam resultantes da somatória desses recursos, que permitiu uma visão do contexto global do curso, participando também de suas questões pedagógicas mais específicas, a análise das respostas coletadas por meio dos questionários, sem sombra de dúvidas, foi o instrumento que permitiu chegarmos a um volume denso de dados, os quais foram transcritos em planilhas. Dos 780 questionários entregues, obtivemos uma devolutiva de 280, perfazendo uma amostra analisada de 36% de questionários discentes (64% não retornaram). Embora

³ As disciplinas do curso foram cursadas uma a uma, portanto, ao final de cada disciplina fora entregue um questionário para que fosse avaliada a disciplina, em relação a três eixos, os quais falaremos mais adiante.

o retorno em um dos polos tenha sido bastante baixo, salientamos que a amostra é significativa, pois o total de questionários analisados representa um pouco mais de um terço do total de participantes. Para a organização dos dados optamos pela construção de uma pasta de planilhas, formada pelo conjunto de planilhas contendo as respostas das acadêmicas para cada item do questionário, por disciplinas e por polos.

Esta organização, resultante de um trabalho extenso e intenso de transcrição permitiu a leitura atenta a todas as respostas e a visualização destas no seu conjunto, sendo posteriormente analisadas a luz do método de análise de discurso, no sentido de identificar aspectos relevantes para uma análise situada.

Neste aspecto, buscamos a compreensão a partir da “análise crítica de discurso”, definida por Fairclough (2001, p. 91), em que o discurso é em si uma ação social, sendo tanto moldado como alterado pela estrutura social, portanto, o discurso não é individual, mas socialmente situado: “o discurso contribui para construção de identidades sociais, para a construção de relações sociais entre as pessoas e para a construção de sistemas de conhecimentos e crenças”. Considerando as orientações de Fairclough (2001), para além da seleção dos aspectos mais recorrentes ou ausentes, o processo analítico das respostas dos questionários se deu de modo a colocar em confronto os discursos com os objetivos do curso, com o perfil das profissionais e a constituição da área da educação infantil, aspectos que se revelaram como categorias relevantes para elaborar a avaliação do curso desenvolvida e outras propostas de formação.

Como a estruturação dos discursos depende das condições sociais para tal, pensamos ser importante sublinhar aqui que a recolha das vozes das profissionais em formação se iniciou quando o curso já estava em andamento, deste modo, questionários relativos a algumas disciplinas foram respondidos algum tempo depois de sua conclusão. Soma-se a esta condição, o fato de o questionário ser relativamente longo, o que consideramos afetou a disponibilidade para respondê-lo.

Os eixos que orientaram as questões construídas para integrar o questionário foram: I. Conteúdo da Disciplina; II. Estrutura da Disciplina; III. Participação na Disciplina e Condições; IV. Aspectos Gerais. O conjunto de questões dos três primeiros eixos relacionava-se, mais especificamente, à disciplina comportando, portanto, dados mais singulares relativos a cada disciplina, o último eixo foi formado por questões em relação ao curso como um todo.

Compõem o quadro de sujeitos desta avaliação as 46 profissionais⁴ que concluíram o curso, o que corresponde a 52% dentre as matrículas realizadas (88)⁵. Este dado é relevante, pois isso significa que o curso teve uma taxa de desistência em torno de 48%, correspondendo a 42 profissionais que, apesar de matriculadas, não concluíram o curso⁶. Este percentual se aproxima da metade das matrículas realizadas, o que gera um conjunto de questões⁷ acerca das razões que levam um número tão elevado de profissionais a não concluírem o curso. A análise desses dados percorre uma reflexão em torno das condições de frequência e permanência no curso, esta, portanto, que consistiu numa das categorias de análise da avaliação. Uma segunda categoria buscou abarcar um conjunto de reflexões em torno da relação teoria e prática na formação. A seguir apresentamos as discussões mobilizadas em torno dessas categorias e, por fim realizamos uma análise crítica acerca do curso no bojo de uma Política Nacional de Formação dos/as Profissionais da Educação Básica.

4 Utilizaremos a denominação profissionais no feminino, tendo em vista que o corpo discente era formado por 92% do sexo feminino. A partir dos dados fornecidos pela coordenação do curso, pudemos verificar se tratar de mulheres atuantes na educação infantil (96%), na função de docência (82% atuam diretamente com as crianças), com uma carreira relativamente recente na área (45% delas atuam há menos de 5 anos na área), com idade entre 21 e 40 anos (80%) (Cf. CEDEI, 2014).

5 Esta quantidade de matrículas (88) foi dividida em duas turmas, localizadas geograficamente em dois polos: um na cidade de Araranguá e outro na cidade de Florianópolis, ambas situadas no Estado de Santa Catarina.

6 Essa desistência ocorreu em alguns casos ao longo da realização das disciplinas, ou no momento da realização ou entrega do trabalho final de conclusão do curso.

7 Esse dado mobilizou a coordenação do curso a realizar uma pesquisa sobre gênero, condições de trabalho e carreira com as profissionais participantes do CEDEI.

No confronto das avaliações: olhares sobre o curso

Nesta seção analisaremos as categorias delimitadas por eixos a partir dos discursos das profissionais em formação. Alertamos, a partir das palavras de Fairclough (2001, p. 173), que “é importante levar em consideração as formas pelas quais os intérpretes interpretam os textos, para que se possa avaliar adequadamente a sua eficácia política e ideológica”.

Esse alerta se justifica por alguns motivos que passamos a explicitar. O primeiro está na base da própria concepção de avaliação que orienta o nosso olhar para os discursos, pois partimos da ideia que:

[...] iniciar um processo de avaliação implica uma clareza sobre os objetivos que deve ser alcançada pela cooperação de todos os atores sociais que nele podem estar envolvidos. Pode-se avaliar para realizar um ato de autoridade e reafirmar uma posição de poder; pode-se avaliar para tomar decisões sensatas; pode-se avaliar para refletir sobre o que foi realizado com a finalidade de formular hipóteses de melhorias (BONDIOLI, 2004, p. 144)

Inspiradas na problematização elaborada por Bondioli, encaminhamos o processo de avaliação do curso atentando para o objetivo de refletir sobre o que foi realizado, com o intuito de formular hipóteses de melhoria, bem como historicizar essa experiência específica de formação, incluindo os principais atores: as profissionais da educação infantil em formação. Contudo, é fato que os dados selecionados para uma análise mais aprofundada partem de uma leitura política e ideológica acerca dos processos de formação de professores, já que o foco do curso é a docência, assim como as bases da educação infantil.

Esses dois aspectos, concepção de formação e de educação infantil, delimitam os demais motivos que delineiam as formas para a interpretação dos discursos. Importante demarcar esses eixos balizadores, por que eles determinam as categorias aqui delimitadas.

Destacamos também que essa interpretação dos discursos ocorreu desde o momento que recebemos os primeiros questionários, tendo em vista que a sua leitura já nos permitia, ainda que de modo parcial, demarcar algumas características do curso. Esse movimento constante de análise nos permitiu fazer pequenas sínteses junto à equipe de coordenação, que ao longo do curso retomou alguns elementos situados pelas profissionais em formação, no sentido de repensar o curso no processo de desenvolvimento.

As categorias aqui delimitadas nos permitem considerar as vozes das profissionais que participaram do curso, ponderar algumas questões para planejamento de cursos posteriores, bem como problematizar as políticas de formação de professores da educação infantil.

Relação teoria e prática

Há, nos discursos das profissionais em formação, uma clara defesa por uma perspectiva de formação que não dissocie a teoria e a prática. Santos (2014, p. 126), ao analisar as avaliações de processos de formação continuada para a educação infantil na rede municipal de ensino de Florianópolis entre os anos de 2005 a 2012, identificou esse mesmo posicionamento, salientando que, por vezes, “as profissionais dão ao termo teoria um sentido de oposição ao de prática, como desnecessária, excessiva e cansativa”.

Para analisar tal posicionamento, a pesquisadora se apoia na defesa de Ghedin (2002, p. 138) ao pontuar que:

Teoria e prática são processos indissociáveis. Separá-los é arriscar demasiadamente a perda da própria possibilidade de reflexão e compreensão. A separação de teoria e prática se constitui na negação da identidade humana. Quando se executa tal movimento permite-se o retorno à negação do ser, isto é, ao se negar a indissociabilidade entre prática e teoria, negase, em seu interior, aquilo que tornou o ser humano possível: a reflexão instaurada pela pergunta. A alienação encontrase justamente na separação e dissociação entre teoria e prática (*apud* SANTOS, 2014, p. 120)

Pela pesquisa de Santos (2014, p. 90) temos a apresentação de uma importante contribuição de Ghedin, ao afirmar que a formação de professores requer a mudança de uma epistemologia da prática para uma epistemologia da práxis. Isso porque, teoria e prática são dimensões de um mesmo processo, que implica a ação e reflexão, com base num processo de teorização.

No discurso das profissionais em formação do CEDEI, foi possível perceber que quando as disciplinas tendem para uma dimensão ou outra, as profissionais posicionaram-se contrárias, indicando que essa “divisão” não é interessante e nem relevante para a formação, como mostra uma fala sobre as contribuições de uma disciplina e uma sobre a adequação dos seus objetivos:

Algumas vezes sim, quando (...) inicia um diálogo sobre sua prática, mas se distanciou muito da apostila, pouco a utilizamos (A08).

(...) voltados para a prática, enquanto eu gostaria de refletir a prática com a teoria (A10).

A apostila a que se refere a discente trata-se de uma compilação de textos e referências bibliográficas, previamente selecionados pelos/as docentes das disciplinas. Embora a leitura e discussão dos textos não assegurem a dimensão da teorização, é possível identificar, no conjunto de falas das profissionais, que o fato de não haver discussões a partir do referencial teórico indicado para a disciplina, tornou a sua abordagem restrita ao âmbito da experiência direta, ou seja, da prática.

Na segunda fala identificamos a percepção crítica da profissional, ao avaliar que os objetivos da disciplina se focaram na prática, quando na verdade, na sua análise, o foco deveria ter sido a análise da prática, com base na teoria. A perspectiva indicada pela discente, ou seja, a de que partindo da prática, da sua constituição para, à luz da teoria, problematizá-la, não desconsidera a característica dialética própria da relação teoria e prática, já que “[...] caberia observar que teoria e prática são momentos de um mesmo processo” (SAVIANI, 2005, p. 18).

Partir da prática torna-se o caminho mais óbvio para as profissionais, porque esse é o seu ponto de referência, até porque para frequentar esse curso era necessário que estivessem atuando diretamente na educação. No entanto, os posicionamentos de crítica de que uma perspectiva focada na prática por si só não permite a qualificação do processo de formação, dá visibilidade à compreensão das profissionais sobre a necessária mudança dos processos de formação de uma epistemologia da prática para uma epistemologia da práxis, como defende Ghedin (2002).

Podemos também ressaltar o que aponta Nóvoa (1992, p. 28), de que é preciso investir positivamente nos saberes de que o professor é portador, porém trabalhando-os de um ponto de vista teórico e conceitual:

Ora é forçoso reconhecer que a profissionalização do saber na área das Ciências da Educação tem contribuído para desvalorizar os saberes experienciais e as práticas dos professores. A pedagogia científica tende a legitimar a razão instrumental: os esforços de racionalização do ensino não se concretizam a partir de uma valorização dos saberes de que os professores são portadores, mas sim através de um esforço para impor novos saberes ditos «científicos». A lógica da racionalidade técnica opõe-se sempre ao desenvolvimento de uma práxis reflexiva. É preciso trabalhar no sentido da diversificação dos modelos e das práticas de formação, instituindo novas relações dos professores com o saber pedagógico e científico.

Abaixo seguem outras respostas, elaboradas pelas discentes, e que foram aqui selecionadas dentre as inúmeras transcritas, pois seu teor crítico nos ajuda a ressaltar que o confronto entre a teoria e a prática é fundamental para o processo formativo:

Foi uma disciplina que envolveu muito nossa prática, trazendo a ligação da teoria com a prática (A02).

O aprofundamento das visões teóricas, das concepções de infância pelo olhar de diversos autores fazendo contrapontos com a atualidade, foi bastante rico (A08).

Ao tratar da clareza da abordagem do tema pelos/as docentes responsáveis pela disciplina, uma das profissionais respondeu:

Sim, a professora conseguiu fazer links importantes entre a teoria e a prática. Foi clara na explicação de todos os conceitos apresentados na disciplina (A08).

Cabe salientar que embora esse posicionamento seja majoritário no conjunto de respostas, há discursos que questionam as disciplinas que não deram ênfase à prática:

Muito pouco; (...), esperava mais para a prática (A08).

A partir dos excertos apresentados e outros que se somam a estes foi possível observar que a relação teoria e prática, além de ser um eixo importante do curso, merece destaque enquanto tema da formação, pois problematizar junto às profissionais o caráter dessa relação permite também significá-la, algo fundamental para a constituição de uma *práxis*.

É preciso que os professores possam se assumir como produtores da “sua” profissão e de acordo com Nóvoa (1992, p. 29):

A formação passa por processos de investigação, diretamente articulados com as práticas educativas. A dinamização de dispositivos de investigação-ação e de investigação-formação pode dar corpo à apropriação pelos professores dos saberes que são chamados a mobilizar no exercício da sua profissão. A este propósito é útil conjugar uma formação de tipo clínico, isto é baseada na articulação entre a prática e a reflexão sobre a prática (Perrenoud, 1991), e uma formação de tipo investigativo, que confronte os professores com a produção de saberes pertinentes (Elliott, 1990). O esforço de formação passa sempre pela mobilização de vários tipos de saber: saberes de uma prática reflexiva; saberes de uma teoria especializada; saberes de uma militância pedagógica (Hameline, 1991).

A densidade da proposição de Nóvoa remete para uma perspectiva formativa que projeta e articula formação inicial e continuada, investigação, prática pedagógica, conhecimentos pertinentes e a dimensão política, portanto, uma formação que privilegia a *práxis*.

Condições de frequência

Como já explicitado na introdução deste artigo o CEDEI faz parte de uma Política Nacional de Formação, integrando um conjunto de ações que articulam a necessária colaboração entre os diferentes entes federados. Trata-se, assim, de um programa de formação que expressa o compartilhamento de interesses e responsabilidades entre o Governo Federal e os Municípios (no que se refere, sobretudo, à educação infantil). Lembremos aqui, uma vez mais esta nossa afirmação, presente no Decreto Presidencial nº 6.755, de 2009:

Fica instituída a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, com a finalidade de organizar, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, a formação inicial e continuada dos profissionais do magistério para as redes públicas da educação básica (BRASIL, 2009a, Art. 1º).

Tendo em vista o grande investimento realizado pelo Governo Federal, a mobilização e envolvimento das Universidades nesse processo, desde a gestão interna do recurso, à organização de espaço físico, corpo docente, certificação, fica compreendido que o aproveitamento do curso com qualidade deveria ser assegurado a todas as profissionais em formação.

No entanto, o que observamos é que a frequência com condições de pleno aproveitamento precisaria ser garantida pelos Municípios e seus respectivos sistemas de ensino às profissionais. Isso implica não só disponibilidade de tempo para a presença nas aulas, quando o curso ocorre em período diurno e semanal⁸, mas também tempo de estudo na sua jornada de trabalho, afinal o CEDEI configura-se como formação continuada em nível de pós-graduação.

Nessa via de reflexão, os discursos das profissionais revelam dados importantes:

Sair em um dia de trabalho para estudar para “muitos” é tarefa complicada. Sendo pois que a formação continuada é um direito (A01).

Sou uma boa aluna e procuro me dedicar ao máximo, porém como atuo 40h em sala de aula não consegui realizar todas as leituras com antecedência, então algumas foram realizadas posteriormente (A08).

Em algumas falas foi possível identificar ainda, além da falta de tempo para frequência e estudo, o fato de terem que pagar alguém para ficar em seu lugar enquanto estavam em um espaço-tempo de formação. Esses aspectos revelam que apesar da formação continuada ser um direito dos professores - desde a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996) e mais atualmente pela Política Nacional de Formação (Decreto Presidencial (nº 6.755/2009) que define que essa formação deve acontecer por meio da oferta de cursos por instituições públicas

8 Como foi o caso no polo de Araranguá em que houveram aulas no período da sexta feira pela tarde.

de educação em consonância com os projetos das redes de ensino -, essa formação ainda se efetiva sustentada por esforços individuais e não por políticas de formação articuladas. O esforço individual entrelaça-se nos princípios perversos de favor/compensação e meritocracia, ou seja, por um lado favor aos sistemas municipais de ensino (quando as professoras são liberadas, mas precisam “pagar” quem as substituirá) e, por outro, a meritocracia, o esforço de quem enfrentou dificuldades, mas conseguiu. Estes aspectos, que estamos denominando de princípios perversos alimentam a engrenagem de precarização do trabalho docente, como afirma Freitas (2012, p. 96):

As condições perversas que contribuem para a degradação de uma profissão – a baixa qualidade da formação e a ausência das condições adequadas ao trabalho entre as quais se inclui a baixa remuneração, **a ausência da carreira com jornadas adequadas ao aprimoramento profissional constante** – estão presentes em nossas escolas públicas há décadas, degradando o exercício da profissão docente (grifos nossos).

O uso do termo “perversas” revela o paradoxo que se torna para as profissionais a adesão a um processo de formação que, ao mesmo tempo em que promove o seu desenvolvimento profissional, resulta numa sobrecarga de trabalho, tendo que recorrer a acordos internos nas instituições, muitas vezes, acordos sugeridos pelas próprias gestões. Essas dificuldades ficam evidentes quando consideramos os índices de evasão que, no caso dessa edição do curso foi de 60% no polo de Araranguá e 40% no polo de Florianópolis. Embora saibamos que esse dado implica um amplo conjunto de interferentes, como a própria organização da vida pessoal, o fato da maioria ser mulher, da exigência de uma disciplina de estudo própria de cursos de pós-graduação e, principalmente, daqueles que ofertam as disciplinas de forma intensiva, não há dúvidas de que as condições de trabalho interferem de modo proeminente na desistência das profissionais em formação.

Outro aspecto importante a ser destacado é a necessidade de condições na própria estrutura do curso, pois uma indicação constante das profissionais que frequentavam o curso no polo de Araranguá era a ausência de uma biblioteca para que pudessem aprofundar seus estudos, sobretudo, no período de elaboração do trabalho de conclusão do curso. Este aspecto extremamente limitador da formação se coloca como ponto de grande importância a ser considerado na medida em que há a intenção de ampliar o campo de atuação da Política Nacional de Formação. Neste sentido, é legítima a preocupação em ofertar cursos que extrapolem contextos próximos aos grandes centros urbanos – os quais geralmente contam com estrutura mais ampla de Universidades, bibliotecas e demais espaços e materiais de estudo e formação –, para contextos que estão à margem e possuem uma clara demanda por formação, porém, a resposta apenas sob o viés da oferta não é suficiente.

Da avaliação de um Curso de Especialização em Docência na Educação Infantil à avaliação de uma Política Nacional de Formação Continuada

Inserido no bojo de uma Política Nacional de Formação Continuada, o Curso de Especialização em Docência na Educação Infantil, dentre os cursos previstos pelo Ministério da Educação para esta etapa educacional é, sem dúvidas, o seu “carro-chefe”. Nesse sentido, uma ampla avaliação do seu desenvolvimento é importante, não só para as edições propostas em Santa Catarina, mas para a proposição de uma política de formação que induza outras ações dos municípios e instituições que atuam junto à educação infantil.

No que tange ao regime de colaboração entre os diferentes entes, anunciado na Política Nacional de Formação, o CEDEI é uma ação que efetiva em parte tal pressuposto, anunciado desde a LDB 9394/96, já que coloca em relação direta a articulada o âmbito federal e municipal, além do que responsabiliza o governo federal pelo financiamento da formação continuada por meio de curso de pós-graduação *latu senso*. Freitas (2012, p. 97) ressalta algumas dificuldades dessa articulação:

As dificuldades nesse processo se devem, sobretudo nas condições atuais, ao caráter federativo de nosso país e a autonomia dos entes federados, condicionantes importantes na determinação dos atuais desenhos das políticas docentes, que possibilitam a construção de políticas nos territórios dos estados, mas também contraditoriamente impeditivas de ações mais articuladas e orgânicas entre união, estados e municípios, que poderiam nos fazer avançar na superação das condições perversas produzidas pelas políticas neoliberais que herdamos do século passado.

Como vimos, a proposta do curso busca atender a algumas orientações e determinações legais. No âmbito das orientações cabe citar o Parecer do Conselho Nacional de Educação nº 20, de 2009, que subsidiou a Revisão das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil:

Programas de formação continuada dos professores e demais profissionais também integram a lista de requisitos básicos para uma Educação Infantil de qualidade. Tais programas são **um direito das professoras e professores** no sentido de aprimorar sua prática e desenvolver a si e a sua identidade profissional no exercício de seu trabalho (BRASIL, 2009c, p. 13)

No campo das determinações, o Decreto Presidencial que institui a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica (nº 6.755/09), detalha quais princípios da política de formação devem ser assegurados, os quais alguns foram apresentados na introdução deste trabalho e outros damos ênfase aqui, por considerarmos pertinentes após a discussão que viemos percorrendo:

- a articulação entre a teoria e a prática no processo de formação docente, fundada no domínio de conhecimentos científicos e didáticos, contemplando a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão;
- a importância do projeto formativo nas instituições de ensino superior que reflita a especificidade da formação docente, assegurando organicidade ao trabalho das diferentes unidades que concorrem para essa formação e garantindo sólida base teórica e interdisciplinar (BRASIL, 2009a, Art. 2º - V, VII).

Ainda que o CEDEI se constitua como importante ação no sentido da busca pela superação da desarticulação histórica entre os entes federados, conforme foi possível constatar acerca das condições de frequência e permanência no curso, fica evidente que um regime de colaboração apenas no âmbito do financiamento não é suficiente. Há ainda a necessidade de uma normativa que tenha maior poder de alcance no que se refere a uma articulação efetiva, que permita que, de fato, as profissionais usufruam do direito à formação e assegure as condições para tal. Nesse sentido, a avaliação do curso, realizada no âmbito de uma política educacional nos permite indicar a necessidade de algumas condições ainda a serem asseguradas, sobretudo por parte dos municípios e suas redes de ensino, no que se refere à participação das profissionais em cursos como este. Cabe aqui pontuar que o direito a 33% de hora-atividade já é reconhecido em Lei. Este indicativo resulta, principalmente, da análise realizada sobre a sobrecarga de tarefas das discentes, lembremos, profissionais em formação, que, com a realização do curso, passam a conjugar com seu trabalho, os estudos noturnos e aos finais de semana. É importante ressaltar ainda, nessa soma de tarefas, aquelas relacionadas ao âmbito doméstico, em que muitas mulheres, como sabemos, ainda são as únicas responsáveis. Todos esses fatores, podemos dizer dificultam (quando não, impedem) o aproveitamento e até a permanência no curso.

Coaduna-se com Nóvoa (1992, p. 30) quando afirma que:

a formação de professores deve ser concebida como uma das componentes da mudança, em conexão estreita com outros sectores e áreas de intervenção, e não como uma espécie de condição prévia da mudança. A formação não se faz antes da mudança, faz-se durante, produz-se nesse esforço de inovação e de procura dos melhores percursos para a transformação da escola.

Embora se conceba que as próprias profissionais serão protagonistas da mudança, no sentido de questionar e instaurar o debate constante e sistemático sobre o que é ser professora na educação infantil, este deve fazer-se presente durante o processo de formação, considerando-se a situação privilegiada de estudos, debates e sínteses, o que depende de políticas efetivas de formação profissional que não dependam exclusivamente do esforço pessoal de cada um.

Em tom de conclusão

A experiência de avaliação do CEDEI revelou a complexidade que envolve os processos de formação de professores, tendo em vista questões epistemológicas, teóricas e estruturais. Por outro lado, a proposição e o desenvolvimento de um curso de formação desta natureza também dão indicativos das possibilidades do regime

de colaboração entre os entes federados, embora ainda seja necessário avançar nas condições estruturais, sobretudo, naquelas que tocam diretamente às condições de frequência e aproveitamento do curso.

Pela análise dos discursos das profissionais em formação pudemos constatar que para elas a *práxis* é fundamental para a constituição da docência na educação infantil, colocando em xeque a visão de que as profissionais buscam receituários e modelos prontos para a sua prática pedagógica e, nessa perspectiva, um curso *latu senso* torna-se um espaço privilegiado para tal aprofundamento, já que o estudo e a problematização das realidades de trabalho tornam-se pontos chave de todo o processo de formação continuada.

No que toca à permanência da Política Nacional de Formação, é urgente a necessidade de um debate mais profundo sobre a efetiva articulação entre os Municípios, as Universidades, o Governo Federal e demais instâncias envolvidas nos processos de aperfeiçoamento das profissionais. Este debate precisa levar em conta que um curso de especialização cumprirá o seu papel a medida que permite a problematização da realidade, o estudo aprofundado sobre a temática que propõe - nesse caso a docência na educação infantil - e temas afins, bem como o desenvolvimento da experiência de pesquisa (ainda que de forma exploratória, dada a temporalidade do curso).

Nas vozes das profissionais aparece a necessidade da continuidade da formação, mediante o fortalecimento de processos de formação continuada. Assim, fica o desafio de se avançar na Política de Formação no sentido de acentuar contornos que sejam próprios dos contextos de atuação das profissionais e que, mediante a colaboração efetiva entre os entes federados, se crie condições para a estruturação dos processos de formação de forma contínua e contextualizada, ou seja, em serviço, garantindo as condições de frequência e permanência no curso.

Referências

- AMBROSETTI, N. B.; ALMEIDA, P. C. A. A constituição da profissionalidade docente: tornar-se professora de Educação Infantil. In: *30ª Reunião Anual da ANPED*. Caxambu/MG, 2007.
- BONDIOLI, A. Riflettere sul contesto e le pratiche educative: un modello di evaluation formativa. In: BONDIOLI, A. *Culture dell'infanzia*. Roma: Edizioni Junior, 2004.
- BRASIL. *Decreto Presidencial nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009*. Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica. Diário Oficial da União, Brasília/DF, 30 de jan. de 2009a.
- _____. *Lei nº 9.394, de 23 de dezembro de 1996*. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Diário Oficial da União, Brasília/DF, 23 de dez. de 1996.
- _____. Ministério da Educação. *O Plano de Desenvolvimento da Educação. Razões, Princípios e Programas*. Brasília/DF: MEC, 2007.
- _____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. *Resolução nº 5, de 17 de setembro de 2009*. Fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Brasília/DF: MEC, 2009b.
- _____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. *Parecer CNE/CEB nº 20, de 2009*. Revisão das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Brasília/DF: MEC, 2009c.
- FAIRCLOUGHT, N. *Discurso e Mudança Social*. Brasília: Editora UnB, 2001.
- FREITAS, H. C. L. Formação inicial e continuada: a prioridade ainda postergada. In: OLIVEIRA, D. A.; VIEIRA, L. F. *Trabalho na Educação Básica: a condição docentes em sete estados brasileiros*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012, p. 91-129.
- GHEDIN, E. Professor reflexivo: da alienação da técnica à autonomia da crítica. In: PIMENTA, S. G. e GHEDIN, E. (Orgs.). *Professor reflexivo no Brasil: gênese e crítica de um conceito*. São Paulo: Cortez, 2002, pp. 129-149.

NÓVOA, A. Formação de professores e profissão docente. In: NÓVOA, A. (Coord.). *Os professores e a sua formação*. Lisboa: Dom Quixote, 1992. pp. 13-33

SANTOS, E. A. S. *A formação continuada na educação infantil: avaliação e expectativas das profissionais da rede municipal de Florianópolis*. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências da Educação. Florianópolis, 2014.

SAVIANI, D. História da Formação docente no Brasil: três momentos decisivos. *Revista do Centro de Educação*. Santa Maria, v.30, n.2, 2005, p. 11-26.

Recebido em Outubro de 2015 | Aprovado em Março de 2016

Assistência técnica e financeira da união aos entes subnacionais: o desafio da equidade

State financial and technical assistance to subnational governments: the challenge of equity

Asistencia técnica y financiera de la unión de los gobiernos subnacionales: el desafío de la equidad

Edite Maria Sudbrack¹
Nalú Farenzena²

Resumo:

Este estudo propõe a análise da Assistência Técnica e Financeira da União aos entes subnacionais como o desafio da equidade. A pesquisa é de caráter qualitativo, propondo analisar em que medida as ações demandadas pelo Plano de Ações Articuladas (PAR) conduzem a maior equidade na oferta educacional. A política de transferência voluntária de recursos da União ao município envolvido na pesquisa é refletida através dos Termos de Compromisso firmada entre FNDE/MEC e gestor municipal, cotejando-os com as representações do gestor/sujeito da investigação. É flagrante no estudo que as dimensões do PAR que focalizam a atenção do município referem-se ao atendimento compulsório da educação infantil, pela Lei 12.756/2013, que torna obrigatória a matrícula aos 4 anos de idade na Educação Infantil. Entre as prioridades eleitas, destaca-se também o transporte escolar, envolvendo a projeção de aquisição de veículos para oferta deste serviço de apoio à educação escolar. Refere-se que, embora o Termo de Compromisso tenha sido pactuado pelo FNDE/MEC e município, parcela significativa de recursos não foram liberados, notadamente os recursos de informática, multimídia, entre outros. Entende-se que, num regime federativo cabe à União efetivar um papel redistributivo e supletivo de recursos técnicos e financeiros, na perspectiva de maior equidade da educação.

Palavras-chave: Assistência Técnica e Financeira; Equidade; Política Educacional; Plano de Ações Articuladas; Federalismo.

Abstract:

This study aims to analyze the Technical and Financial Support from Brazilian Government to the subnational governments as an equity challenge. The research receives a qualitative basis and it intends to analyze in which way the demanded actions made by the Articulated Actions Plan (PAR) led to a major equity in educational offer. The policy of voluntary transfer of financial resources from Brazilian Government to the city engaged in this research is reflected through the Terms of Commitment agreed between FNDE/MEC and a municipal manager, with this manager/individual being a representative of investigation during the process. It is glaring in this study that the dimensions from PAR that suggest the attention of the city refer to the compulsory assistance of the early childhood education, by the Law 12.756/2013. This Law forces the enrolment at 4 years old in early childhood education. Among the priorities of this work, we also highlight school transport, in which we involve the projection of vehicles acquisition that would be offered as a service to improve school education. It is referred that, despite this Terms of Commitment being agreed by FNDE/MEC and the city, a considerable part of resources was not provided yet; notably, the resources who would provide informatics, multimedia and others. We understand that, in a federative regime, The Union must act as the role of redistribute and supply technical and financial resources, in the perspective of more equity in education.

Keywords: Technical and Financial Support; Equity; Educational Policies; Articulated Actions Plan; Federalism.

Resumen:

Este estudio propone un análisis de la asistencia técnica y financiera de la Unión a las entidades subnacionales como el desafío de la equidad. La investigación es de carácter cualitativo, que propone examinar en qué medida las acciones demandadas por el plan de acciones articuladas (PAR) conducen a una mayor equidad en la oferta educativa. La política de transferencia de recursos financieros voluntarios al municipio que participa en esta investigación se refleja a través de los Términos de Compromiso de la Unión firmados entre FNDE/MEC y el administrador de la ciudad, comparándolas con las representaciones de los administradores/objeto de la investigación. Llama la atención que las dimensiones del PAR que se centran la atención del municipio se refieren a la asistencia obligatoria de la educación infantil, por la Ley 12.756/2013, que ordena el registro de 4 años de edad en la educación parvularia. Entre las prioridades elegidas, que también se destaca el transporte escolar, que implica la proyección de la adquisición de vehículos para ofrecer este servicio para apoyar la enseñanza escolar. Se afirma que, aunque el Acuerdo de Compromiso ha sido acordada por el FNDE/MEC y municipio, una parte significativa de los fondos no fueron enviados al municipio, en particular los recursos de tecnología de información, multimedia, entre otros. Se entiende que en un sistema federal es la Unión quien tiene el rol redistributivo y el papel complementario de los recursos técnicos y financieros, a favor de una mayor equidad en la educación.

Palabras clave: Asistencia técnica y financiera; Equidad; Política educativa; Plan de Acciones Articuladas; Federalismo.

¹ Doutora em Educação; docente do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Regional Integrada da Região das Missões (URI) – Frederico Westphalen. E-mail: sudbrack@uri.edu.br.

² Doutora em Educação; docente da Faculdade de Educação e do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). E-mail: nalu.farenzena@gmail.com.

Preâmbulo

O texto trata da assistência técnica e financeira da União às demais esferas de governo. A pesquisa que deu origem ao texto é de caráter qualitativo e objetiva analisar, num município do norte do estado do Rio Grande do Sul, em que medida as ações de assistência voluntária da União, demandadas através do Plano de Ações Articuladas (PAR), têm incidido na equidade do atendimento educacional.

O Brasil encontra o século XXI tendo atingido, quase na totalidade, as metas de universalização da educação fundamental. Todavia, o grande gargalo ainda continua sendo, além do acesso e permanência, a aprendizagem de todos os estudantes. Esta perspectiva remete ao direito de todos e de todas em ter uma escola de qualidade, capaz do enfrentamento dos desafios postos pelo mundo do trabalho e da prática social. Entre os indicadores utilizados para aferir qualidade, o Brasil, à semelhança de outros países, utiliza-se da avaliação em larga escala. Destaca-se, para o foco deste estudo, o indicador derivado da Prova Brasil e do fluxo escolar, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), o qual sinaliza o desafio de imprimir qualidade à oferta de educação fundamental.

Nossa história recente é povoada de planos e programas que nem sempre resultaram em sucesso. Marcados pela tecnocracia, revelam a incapacidade dos governos em fazer frente à totalidade da complexa trama social. No contexto de descaso com as demandas da educação, seja em âmbito federal, seja dos governos subnacionais, há um clamor generalizado quanto ao baixo desempenho do sistema educacional brasileiro, tanto em avaliação nacional, quanto internacional.

A União, através de programas de assistência técnica e financeira de caráter voluntário, insere o baixo IDEB como um dos requisitos para a efetivação desta assistência, desde que escolas ou municípios construam planos de ações articuladas, firmando termos de compromisso com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), órgão do Ministério da Educação (MEC) responsável pelo gerenciamento dos recursos de assistência voluntária.

No município pesquisado, localizado na região norte do Rio Grande do Sul, de economia micro fundiária e de subsistência, o IDEB está abaixo da meta e da projeção nacional. Tal cenário impulsionou este estudo, a fim de discutir em que medida as ações de assistência efetivadas pela União estão contribuindo com a equidade da oferta da educação fundamental na rede municipal de ensino, tendo em conta o preceito constitucional de oferta de assistência técnica e financeira da União aos demais entes federados.

Nesta perspectiva, a política de transferência voluntária de recursos da União carece de esforço analítico, situando seu impacto na equidade da oferta e na prestação de contas à sociedade dos recursos públicos investidos. Em âmbito nacional, são perceptíveis as assimetrias regionais em termos educacionais, derivadas em parte das desigualdades econômico-sociais entre os entes federados. Tal condição acaba determinando ofertas desiguais dos bens educativos, o que convoca o papel supletivo e redistributivo da União com vistas à promoção de maior equidade.

Transferência voluntária e equidade

Para evitar lacunas no atendimento da educação, a Constituição Federal preconiza atribuições para todas as esferas de governo. A responsabilidade pela oferta de educação básica recai sobre estados, Distrito Federal e municípios, mas é dever da União exercer função redistributiva e supletiva, de forma a garantir a equalização das oportunidades educacionais e padrões mínimos de qualidade de ensino, mediante assistência técnica e financeira aos governos subnacionais. Portanto, a assistência da União na educação tem a promoção da equidade como um dos objetivos, pelo qual a pesquisa realizada buscou focar um dos modos dessa assistência – a de caráter voluntário – tendo em conta este princípio.

Equidade: apreendendo o conceito

O conceito de equidade tem sua gênese nos estudos de Aristóteles em obras como “A Retórica” e “Ética a Nicômano”, nas quais relaciona justiça e equidade, [...] “justiça e equidade não são absolutamente idênticas nem geneticamente diferentes” [...]. Neste sentido, a equidade embora justa, é uma retificação de uma injustiça (ARISTÓTELES, 2009, p. 109).

Sob este ponto de vista, a lei é, por vezes, estática e ampla e, para corrigi-la, Aristóteles, propõe a equidade, assim: “esta é a natureza essencial do equitativo, ou seja, uma retificação da lei onde a lei é lacunar em função de sua generalidade (ARISTÓTELES, 2009 p. 110).

Como as leis são universais, não exercem ação de forma idêntica em todas as instituições. Assim, a equidade está acima de uma justiça em particular, mas não está acima da justiça de modo mais amplo. A equidade então, presta-se à garantia de direito, independentemente do aspecto universal da lei. Para o pensador grego, a equidade propõe-se a corrigir a lei, quando a mesma não atende a todos.

O filósofo político norte americano, John Rawls (2008), em sua teoria, desenvolve em suas obras uma teoria da justiça como equidade. O autor faz uso do contrato social, justificando tal concepção. Através da teoria do contrato social, Rawls afirma que os cidadãos poderiam escolher princípios de justiça que sustentariam o tecido social. De forma resumida, pode-se afirmar que para Rawls, superar as injustiças dar-se-á pelo princípio da equidade. A perspectiva da equidade, portanto, rege suas ideias sobre o que é justo, esta representa a garantia de justiça social. Em suas palavras: “[...] a ideia mais fundamental nessa concepção de justiça é a ideia de uma sociedade como um sistema equitativo de cooperação que perpassa de uma geração para outra” (RAWLS, 2002, p.7).

Ao refletir sobre a teoria de justiça percebe-se seu potencial para reduzir as desigualdades através de políticas educacionais focadas em segmentos específicos. Este aspecto contribui para o entendimento das políticas de assistência voluntária da União aos entes federados, no bojo de uma sociedade marcada por desigualdades, notadamente na educação. Neste sentido, ações dirigidas aos segmentos vulneráveis, conduzirão a maior equidade, abrandando as injustiças. A equidade conota o tratamento das diferenças de forma diferente, para então possibilitar uma determinada igualdade objetivada previamente.

Do ponto de vista etimológico, igualdade e equidade são equivalentes já que a igualdade se refere à iniciativa de reconhecer igualmente o direito de cada um e equidade é a qualidade ou estado de igual. Para Amartya Sen (2000), uma sociedade justa é a que dispõe de igualdade de oportunidades para todos, que se entende como sendo dar a todos o mesmo ponto de partida.

A palavra de ordem da igualdade, face ao novo cenário econômico e social, faz surgir uma inflexão ao preceito da igualdade. Narrativas hegemônicas sobre relações da educação com a economia introduzem uma nova retórica no campo das políticas educacionais: eficácia, eficiência, meritocracia, responsabilidade, entre outras, ocupando o espaço da igualdade de oportunidades. Com efeito, o palco dos anos de 1990, marcado pela reestruturação da economia global, do neoliberalismo, faz emergir o conceito de equidade na gramática educacional contemporânea.

A ótica da equidade presente nas políticas educacionais permite situá-la no contexto de orientações do Banco Mundial e na lógica compensatória. Diferentemente das políticas de igualdade de oportunidades, tal racionalidade aponta para o discurso da equidade, orientado pelo ideário neoliberal (CASSASUS, 2002).

O conceito de equidade empregado neste estudo, contudo, não diz respeito à perspectiva das políticas neoliberais. Apropriamo-nos das conotações presentes nas obras de Rawls e Sen, ou seja, a equidade, na ação pública na Educação, significa priorizar segmentos populacionais em situações mais desfavoráveis, a fim de permitir igualdade de condições de acesso e permanência na escolarização.

Feito este parêntese, retoma-se a narrativa acerca da assistência voluntária da União, via PAR.

A assistência voluntária da união: o papel do PAR

A Assistência da União pode ser obrigatória ou voluntária. A assistência obrigatória diz respeito ao preconizado pela legislação, a assistência voluntária é diversa, desde formação docente, até infraestrutura física e material para as escolas. O Plano de Ações Articuladas, desde 2007, é uma das condições para efetivação da assistência voluntária da União aos entes federados subnacionais. Este é o foco do estudo, mais especificamente, a análise do Plano de Ações Articuladas (2011-2014) efetivado por um município no norte do Rio Grande do Sul.

É flagrante, no Brasil, a evolução positiva da universalização do ensino fundamental em termos de cobertura, todavia, se tomarmos como referência o preceito, estabelecido na Constituição Federal por meio da Emenda nº 59/2009 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) por meio da lei nº 12.796/2013, que torna obrigatória a escolarização na faixa etária de 4 a 17 anos, há ainda um caminho árduo, somado aos desafios de maior qualidade do processo.

Nesta perspectiva, a adesão ao PAR concorre para que estados e municípios comprometam-se com metas e ações e, em contrapartida, sejam beneficiados com assistência técnica e financeira voluntária da União. O aporte de um maior volume de recursos financeiros poderá concorrer para reduzir desigualdades entre regiões, aliado a um maior compromisso dos entes federados.

Na organização da educação brasileira, a União é incumbida da manutenção e organização da rede pública federal de ensino, bem como de auxiliar técnica e financeiramente os governos subnacionais, na perspectiva de maior qualidade de educação e equidade da oferta. Tais prerrogativas são condições para garantia do preceito redistributivo e supletivo na ação da União, previsto na Constituição Federal e na LDB.

A efetividade de tais prerrogativas dá-se também através dos programas de assistência técnica da União. Situando as principais políticas de assistência técnica e financeira da União, apontam-se aquelas de transferência automática, tais como Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE); complementação ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB); e Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE), ações estas sob a tutela do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), ligado ao Ministério da Educação (MEC).

Voltando a lente para aqueles programas de transferência voluntária da União aos entes subnacionais, cujo desencadeamento deu-se com o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e deflagrado em 2007, no governo Lula. Segundo Farenzena (2012a, p. 195) “[...] a adesão ao Plano de Metas é, desde 2007, requisito para que os governos estaduais e municipais habilitem-se a receber transferência voluntária da União”. Face importante do “Compromisso Todos pela Educação” é a ação dos governos com base nos indicadores apurados. Através de acordos do MEC com as redes de ensino para que assumam compromisso com as metas de elevação dos índices, há o benefício do aumento de recursos de modalidades Programa Dinheiro Direto na Escola (FERNANDES; GREMAUD, 2009).

A problematização das responsabilidades da União para com os resultados educacionais faz-se imprescindível já que o contingente de encargos da União para com a Educação Básica, cumprindo com o preceito constitucional de exercer a função supletiva e redistributiva, é inadiável. Sabe-se, contudo, que persistem desigualdade de acesso, permanência e qualidade da oferta entre regiões brasileiras. No entendimento de Farenzena (2012b, p. 15):

Não são os valores de assistência da União à Educação Básica das redes estaduais e municipais atualmente praticados que garantirão maior justiça escolar, seja qual for a dimensão considerada: igualdade de acesso, de oportunidade ou de resultados da educação.

A Constituição Federal, em seu artigo 211, preconiza: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”. Em que pese o preceito constitucional e a prescrição de assistência técnica e financeira da União aos demais entes estatais, segundo Farenzena (2012b, p.13) este dispositivo “assumiu traços distintivos ao longo do tempo, evidenciando que as responsabilidades governamentais prescritas na legislação são, de fato, passíveis de (re) criações, demarcadas por contextos políticos e de configuração de finanças públicas”.

No ano de 2007, através do Decreto 6.094/2007, instituiu-se no Brasil o Plano de Metas, vinculado ao PDE, contendo entre os mecanismos para desencadeá-lo, o Plano de Ações Articuladas PAR. O Plano de Metas incorpora além do PAR, mecanismos de monitoramento e acompanhamento e controle da educação, sobressaindo-se o IDEB, gestão educacional, modo de assistência técnica da União, aos Estados e municípios, entre outros.

O Plano de Metas, como política inserida no PDE tem como propósito fazer avançar a qualidade da educação básica, a partir das diretrizes que transitam pelo acesso e permanência, gestão de sistemas e redes, formação docente entre outros. O caráter federativo do plano sinaliza para o regime de colaboração entre as esferas do governo nacional e subnacional. Para fazer frente ao Plano de Metas, os estados e municípios elaboraram seus Planos de Ações Articuladas, dando ênfase ao alcance de metas previstas, e por decorrência, à elevação do IDEB. O PAR apresenta-se como um novo critério para que a União transfira, voluntariamente, à educação básica, assistência técnica e financeira, diferentemente das transferências legais e automáticas, tais como PDDE, PNLD, PNAE, entre outros.

O Plano de Ações Articuladas consubstancia o apoio técnico ou financeiro da União de forma mais efetiva, a partir da Lei 12.695/2012, cujo teor apregoa o objetivo de ‘promover a melhoria da qualidade da educação básica pública, observadas as metas, diretrizes e estratégias do PNE’ (art.1º, parágrafo único). Tal legislação amplia as atribuições do PAR, incorporando objetivos do Plano de Metas. De igual forma insere-o no Plano Nacional de Educação (2014-2024), dando mais organicidade ao planejamento educacional.

As ações previstas no PAR têm caráter estratégico, assentadas no regime de colaboração entre os entes federados. Sob tal ponto de vista, exige-se sintonia entre União e municípios na realização e efetividade das ações e subações do PAR planejadas pelos municípios. Ainda que as subações estejam articuladas à responsabilização do ente municipal, requer articulação com a União para que de fato se concretizem.

Ressalta-se que a nova regulamentação, da lei 12.695/2012, aboliu os convênios, substituindo-os por Termos de Compromisso, assinados entre o executivo e o FNDE. O controle e o acompanhamento cabem ao Conselho do FUNDEB. Nesta perspectiva:

O Termo de Compromisso garantirá à União que os entes recebedores dos recursos federais se comprometam, além da regular utilização de recursos, com os princípios da política nacional de educação básica de qualidade (BRASIL, 2012, p.2).

Entre as inovações da Lei 12965/2012, refere-se a que estabelece o Comitê Estratégico do PAR na esfera do Ministério da Educação, contendo atributos de controle, revisão das ações de assistência da União, tendo em sua composição representantes do CONSED e UNDIME. Na esteira das características do PAR, visualiza-se a ênfase no planejamento de cada ente nacional, sobressaindo-se o IDEB como importante mecanismo para acompanhar a evolução dos resultados e também como forma de regulação dos sistemas subnacionais.

Para Farenzena e Marchand (2013, p.802):

[...] as modificações imprimidas pela Lei 12.695/12, pela criação do Comitê Estratégico do PAR, assim como pela nova forma de transferência de recursos, na qual os Termos de Compromisso buscam reforçar a pactuação e as responsabilidades, evidenciam, respectivamente, tendências de incorporar representação mais orgânica das esferas subnacionais nas decisões [...].

No sistema federativo do Brasil, a relação entre os municípios e a União, constitui-se fundamental no contingente de responsabilidades que a esfera municipal tem assumido para fazer face ao direito à educação. No bojo destas atribuições, o aparato legal tem estabelecido mecanismos para que a União empreste auxílio técnico e financeiro aos entes federados. A CF de 1988 traduz este dispositivo ao determinar o papel redistributivo e supletivo do ente federal, no sentido de alavancar maior qualidade e cobertura da educação obrigatória. Este preceito ganha novos contornos com o PAR, no sentido de reger e prover a assistência voluntária da União para com a educação básica. O Plano de Ações Articuladas configura-se como um instrumento de Gestão da educação dos municípios, integra-se ao PNE, e articula-se à assistência da União, condicionada, porém, ao alcance das metas e exigências previstas no Termo de Compromisso.

Com o PAR, são revisitadas prerrogativas de redistribuição e suplência da transferência técnica e financeira da União aos estados, Distrito Federal e municípios. O artigo 2º da lei 12.695/2012 apregoa que a elaboração do PAR será feita pelos entes federados e pactuado com o MEC. Em seu parágrafo 1º, apresenta as áreas de atuação, a saber: "I Gestão educacional; II Forma de profissão da Educação; III Práticas pedagógicas e avaliação; IV Infraestrutura física e de recursos pedagógicos" (BRASIL, 2012).

Há que considerar que o PAR precisa romper com antigas práticas de planejamento burocrático, garantindo maior participação nos processos de planejamento e gestão educacional, superando os aportes gerenciais e regulatórios. Significaria avançar para que a centralidade da educação transponha a esfera do discurso, para efetivar-se como prática democrática e emancipatória. Assim não se pode prescindir de investimento, gestão democrática, articulação entre os entes federados, condições de trabalho e carreira dos docentes, aspectos já amplamente conclamados.

A realidade em foco

O lócus da pesquisa

O Brasil, de acordo com os dados do IBGE 2010, apresenta uma população de 190.732.694 habitantes, distribuídos em 5.565 Municípios. O Rio Grande do Sul, situado na região sul do país possui 10.693.929 de habitantes e um total de 496 Municípios. O município sede desta pesquisa localiza-se no Noroeste do Rio Grande do Sul, possui uma população de quase trinta mil habitantes. Deste contingente populacional, buscou-se identificar a quantidade de estudantes nas séries finais do Ensino Fundamental e do Ensino Médio na rede pública, de 2005 a 2012 (Tabela 1).

Tabela 1 - Matrículas na rede pública em Frederico Westphalen (2005- 2012)

ANOS	ENSINO FUNDAMENTAL SÉRIES FINAIS	ENSINO MÉDIO	TOTAL
2005	2.030	1.497	3.527
2006	2.004	1.407	3.411
2007	1.955	1.375	3.330
2008	1.905	1.407	3.312
2009	1.911	1.419	3.330
2010	1.884	1.398	3.282
2011	1.855	1.327	3.182
2012	1.589	1.335	2.924

Fonte: INEP (2013)

No município, observa-se que, assim como nos dados para o Brasil e para o Rio Grande do Sul, as matrículas foram diminuindo neste período de sete anos; o número de alunos dos anos finais do Ensino Fundamental e Ensino Médio da rede pública reduziu em 603 como mostra a Tabela 1. Esse número representa uma retração de aproximadamente 17,1%; a diminuição foi de 22% nos anos finais do Ensino Fundamental e de 11% no Ensino Médio. Estes alunos estão distribuídos em: uma escola federal, somente de Ensino Médio; nove escolas estaduais de Ensino Fundamental – Anos Finais; duas escolas estaduais de Ensino Fundamental Anos Finais e Ensino Médio; uma escola estadual de Ensino Médio; e seis escolas municipais de Ensino Fundamental Anos Finais.

De modo geral, observa-se uma redução nas matrículas nos anos finais do Ensino Fundamental e no Ensino Médio na rede pública, tanto em nível nacional como local. De acordo com o INEP, esse decréscimo é a acomodação do sistema com melhoria nos índices da distorção idade-série do Ensino Fundamental. Mas não é o objetivo desta pesquisa analisar as causas da redução de matrículas, mas vislumbrar a assistência da União a este Universo escolar.

Achados de pesquisa

Termos de Compromisso

A análise dos achados de pesquisa orbita no tripé dos seguintes elementos: termos de compromisso; representação de gestores; Plano de Ações Articuladas. Tenta-se, na sequência, entabular um diálogo entre tais elementos, a grelha teórica e o conhecimento do contexto por parte de uma das autoras deste artigo.

Embrenhando-se na análise do Plano de Ações Articuladas (2011-2014), em termos de assistência técnica e financeira da União, a implementação do PAR revela-se inovadora na assistência aos entes subnacionais, o que vale também para o Município investigado. As relações federativas entre os entes nacionais podem ser analisadas a partir dos Termos de Compromisso (TC) firmados entre o MEC (FNDE) e o Município. Neste sentido, tomam-se os TC do período de 2011 a 2014, dialogando com as representações dos sujeitos, apuradas em entrevista semiestruturada.

Pesquisando a página na internet do MEC-FNDE³, tem-se a possibilidade de conhecer os termos de compromisso assinados entre as partes, ou seja, Município e FNDE.

Analisando o TC 536/2011, encontramos o Programa "Caminho da Escola" o qual se destina à compra de ônibus escolar padronizado, para o transporte escolar da rede de ensino. Esta prioridade revela a complexidade no atendimento ao transporte de estudantes de toda a rede, por parte do município. No caso do município em questão, toda a clientela do Ensino Médio precisa ser transportada já que o município oferece somente até o 9º ano do Ensino Fundamental. Neste TC, o município previu a aquisição de três veículos, no valor total de R\$ 561.760,00. O transporte dos alunos para as escolas de nível médio impõe-se como necessário, face à objetividade legal de escolarização dos 4 aos 17 anos pela Lei 12.796/2013.

No exercício de 2012, há um TC destinado a equipamentos, veículos, projetos, mobiliários e eletrônicos, num total de R\$954.765,90.

No exercício de 2013, encontra-se um registro de assistência técnica da União, no valor de R\$158.750,00, destinado a equipar as salas de aula com lousa digital e para aquisição de notebook educacional. Segundo apontado pelo gestor, este Termo de Compromisso não foi atendido na totalidade.

Através de verbas do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC/2013, o município percebeu valores na ordem de R\$184.583,84, direcionados à construção de quadra escolar no interior do município. Dotar as escolas da zona rural de condições materiais adequadas reveste-se de potencial para contribuir com maior qualidade e equidade da oferta educativa.

Em 2014, através do PAC₂, o município solicitou recurso no montante de R\$827.951,06 para construção de escola de educação infantil, através do Pro-infância. Conforme relatado pelo gestor, as escolas estão em funcionamento, oferecendo maior número de vagas. A universalização do atendimento, revela-se uma constante face à exiguidade de vagas para dar conta destas prerrogativas até 2016.

O PAR de 2013 também possibilitou ao município a transferência de recursos financeiros do FNDE, num total de R\$19.937,56, utilizada para aquisição de material pedagógico para a educação infantil. Em 2014, através do PAR, a União, via FNDE, transferiu valores na casa de R\$ 83.005,16 para o município, a fim de adquirir equipamentos para a educação infantil. Com efeito, não basta construir prédios, é preciso equipar as instituições com recursos materiais e pedagógicos para fazer frente à complexidade desta etapa da escolarização que é a educação infantil.

Os relatórios extraídos dos TC permitem verificar várias incidências de recursos financeiros para a Educação Infantil e para o Transporte Escolar, ainda que o PAR tenha proposto metas em todas as dimensões estabelecidas pela legislação. A ênfase no transporte escolar é uma necessidade do município que realiza o transporte escolar

³ Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/>>.

da rede estadual de ensino, tendo recebido veículo do Estado para esta finalidade, conforme já assinalado. No tocante à Educação Infantil, cabe lembrar a implantação da obrigatoriedade da matrícula na pré-escola. Como incumbe aos municípios prover o atendimento à demanda da educação infantil e pré-escola (4 e 5 anos), o desafio é imenso e complexo, seja em termos de infraestrutura física, prédios e equipamentos, seja em recursos humanos com titulação compatível.

O PAR do Município

Ao analisar o PAR do município envolvido na pesquisa, encontram-se ações nas diferentes dimensões previstas.

A dimensão nº 1 abarca a Gestão educacional em diferentes áreas de atuação. O primeiro propósito envolve a gestão democrática, prevendo o acompanhamento do Plano Municipal de Educação. Esta dimensão também propõe consolidar o Conselho Municipal de Educação, incluindo a elaboração de um Plano de Ação. Preconiza ainda, a criação de Conselho Escolar, incentivando a integração entre conselhos e seu acompanhamento. Sinaliza, ainda, para a qualificação do pessoal técnico da secretaria para orientar os conselhos escolares. Conforme relatado pelo Gestor, a elaboração do PAR e sua implementação foram conduzidas pela equipe técnica da Secretaria Municipal de Educação, o que torna frágil o processo de participação e da gestão democrática. Assim: “os gestores de políticas públicas [...] são os autores que tem o papel preponderante no processo divisório das políticas de governo nos seus diversos níveis [...]” (MAFASSIOLI, 2012, p.9). Tal lógica exige reflexões para haver maior compromisso de todos os envolvidos.

Nesta dimensão sobressai também a atuação do Conselho do FUNDEB e do Conselho de Alimentação Escolar. A figura dos conselhos sagra-se como inovação da Constituição Federal de 1988, inaugurando maior participação e transparência na gestão pública. Estes preceitos colocam em relevo uma nova narrativa social e um laço entre Estado e Sociedade que necessitam da participação dos atores para sua viabilização.

A dimensão gestão de pessoas incorpora também as ações relativas a concursos públicos, capacitação de pessoal técnico administrativo, supervisão escolar, ajustes nos quadros funcionais, estágio probatório e sua publicização, o plano de carreira e o piso salarial. No tocante à dimensão conhecimentos e informações, prevê a informatização e qualificação da equipe da secretaria de educação para a consecução da avaliação do PAR.

Outra área do PAR relaciona-se à gestão de finanças, que espelha a transparência e o acompanhamento dos recursos públicos da educação. Envolve capacitação, orientação, encontros para assegurar a aplicação dos recursos vinculados à educação, a publicização e ampliação das redes de parceria. A democratização da gestão estatal é, segundo Abrucio (2010), um dos pilares da Constituição Federal de 1988, envolvendo deliberação e controle social.

Na dimensão que trata da Formação Inicial de Professores de Educação Básica, está previsto o acompanhamento e orientação. Dispõe sobre a necessidade de habilitar os docentes da educação infantil, consolidar um plano de formação, manter currículo atualizado, criar políticas de formação continuada para a Educação Infantil, Ensino Fundamental, Educação de Jovens e Adultos (EJA), Atendimento Educacional Especializado (AEE), e Educação Básica do Campo. Há que ponderar que nenhum sistema de ensino logrará avanços qualitativos sem investimentos massivos na formação docente e na sua valorização profissional.

O município também projeta a ampliação da educação integral nas escolas da Rede, conforme previsto no Plano Nacional de Educação (2014/2024).

O atendimento à demanda para a EJA mereceu destaque no Plano de Ações Articuladas, antevendo ações de planejamento, capacitação, acompanhamento e avaliação. Esta ação revela-se crucial, haja vista o fato de que o município possui 7% de analfabetos, conforme BRASIL (2010).

A infraestrutura física e recursos pedagógicos foram pactuados pelo PAR no sentido de prover espaços condizentes com as ações educativas, bem como, a busca por outras fontes de recursos, como os do

BNDES, antevendo a acessibilidade arquitetônica. Atualmente, para dar conta da demanda da Educação Infantil, o município utiliza espaços das escolas estaduais, o que fica dentro de ações de colaboração entre os governos.

Junto ao FNDE/MEC, o município propõe a aquisição de equipamentos materiais e recursos de áudio e vídeo para as escolas da rede, o que consta no Termo de Compromisso já assinado, mas sem liberação de recursos até o momento de finalização do estudo.

A descrição das metas no Plano de Ações Articuladas do município reflete a preocupação com recursos materiais e pedagógicas, bem como formação docente, de gestores e de técnico-administrativos. Entretanto, conforme apurado junto ao gestor da rede de ensino, os termos de compromisso assinados não garantiram a liberação de todos os recursos, especialmente recursos de informática e multimídia.

Comentários finais

A Constituição Federal de 1988, inaugura dispositivos que projetam, via pacto federativo, ações de assistência técnica e financeira da União aos entes federados. Neste estudo, focaram-se aquelas de assistência técnica voluntária, contidas no PAR, como possibilidade de maior equidade da educação.

Dois elementos são fundamentais na análise. O primeiro é a perspectiva da equidade, a qual é vista na ótica de Sen (2000, p.15): “[...] o que define uma sociedade justa é dispor de igualdade de oportunidades para todos, ou seja, dar a todos o mesmo ponto de partida”. Tal enfoque remete à teoria da justiça, com potencial para minimizar as desigualdades, abrandando as injustiças.

Outro elemento sinalizador da complexidade da reflexão diz respeito às relações entre os entes federados na oferta educacional. Este estudo, ao refletir sobre a assistência voluntária de União, através do PAR, sinaliza para o rompimento com o modelo de corte clientelista e expõe nova pactuação e contratualização, via Termo de Compromisso assinado entre o FNDE e os entes subnacionais.

A análise do PAR de um município e o diálogo com o gestor municipal sublinha as ações mais prioritárias pactuadas pelo município, quais sejam, a educação infantil e o transporte escolar. Neste particular, é visível a influência da legislação que torna obrigatória a escolarização dos 4 aos 17 anos. Como o município tem a seu encargo a obrigatoriedade de atendimento das matrículas da faixa etária de 4 e 5 anos, percebe-se o esforço superlativo que a Prefeitura enfrenta em termos de cobertura, infraestrutura física, material e de corpo docente qualificado.

Após uma história de traços desiguais entre regiões, poderá o PAR, contribuir para maior equilíbrio entre os entes nacionais?

Adotar políticas educacionais de igualdade e equidade pode ser um percurso necessário para melhor qualidade de vida e para efetivar políticas igualitárias. Ainda que o Estado seja atingido pela globalização hegemônica, tem potencial e arranjos legais para atuar na redução das assimetrias sociais.

A descrição dos propósitos no Plano de Ações Articuladas do município reflete a preocupação com recursos materiais e pedagógicas, bem como a formação docente, de gestores e de técnico-administrativos. Entretanto, conforme apurado junto ao gestor da rede de ensino, Termos de Compromisso assinados não garantiram a liberação de recursos, especialmente recursos de informática e multimídia.

A assistência voluntária da União aos demais entes subnacionais, ao atender as demandas, tem potencial para minimizar os desequilíbrios intergovernamentais e regionais, contribuindo com a equidade da educação.

Referências

- ABRUCIO, F. L. A Dinâmica Federativa da Educação Brasileira, Diagnósticos e Propostas de Aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Org.). *Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: Unesco, 2010. p. 39-70.
- ARISTÓTELES. *Ética a Nicômaco*. São Paulo: Atlas Editora, 2009.
- BRASIL. *Censo Escolar*, INEP, 2010.
- _____. *Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007*. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 25 abr. 2007. P. 5.
- _____. *Lei n. 12.695, de 25 de julho de 2012*. Dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas [...] e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 26 jul. 2012. P. 1.
- _____. *Lei n. 12.796, de 4 de abril de 2013*. Altera a Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 05 abr. 2013. P. 1.
- CASSASUS, J. *A escola e a desigualdade*. Tradução de Lia Zatz. Brasília: Plano, 2002.
- FARENZENA, N. Implementação de Planos de Ações Articuladas Municipais: marcos e trajetória de uma pesquisa de avaliação. In: FARENZENA, N. (Org.). *Implementação de Plano de Ações Articuladas Municipais: uma avaliação em quatro estados brasileiros*. Pelotas: Gráfica Universitária UFPEL, 2012b. p. 11-30.
- FARENZENA, N. Relações Intergovernamentais nas Políticas de Educação Básica no Brasil: a assistência da união aos governos subnacionais em foco. *Revista Uruguaya de Ciência Política*, Montevideo, v. 21, n. 1, p. 183-212, 2012a.
- FARENZENA, N.; MARCHAND, P. S. Relação Intergovernamentais na Educação à Luz do Conceito de Regulação. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v.43,n.150, p. 788-811, set./dez. 2013.
- FERNANDES, R.; GREMAUD, A. P. Qualidade da educação: avaliação, indicadores e metas. In: VELOSO, F. et al. (Org.). *Educação básica no Brasil: construindo o país do futuro*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.
- MAFASSIOLI, A. S. Plano de Ações Articuladas. In: ANPED SUL - SEMINÁRIO DE PESQUISA EM EDUCAÇÃO DA REGIÃO SUL, 9, 2012, Caxias do sul. *Anais...* Caxias do Sul: Universidade de Caxias do Sul, 2012.
- RAWLS, John. *Justiça e Democracia*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.
- RAWLS, John. *Uma Teoria da Justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.
- SEN, Amartya. *Desigualdade Reexaminada*. Rio de Janeiro: Record, 2000.

Recebido em 30 de maio de 2016 | Aprovado em 27 de junho de 2016

As diversas instâncias de formação política dos docentes da rede pública de ensino: aproximações introdutórias

Different instances of teachers political formation in the public school system: introductory approaches

Las diversas instancias de formación política de los maestros de la educación pública: enfoques introductorios

Itacir Carlos Valmorbida¹
Maurício Roberto da Silva²

Resumo

O texto tem como objetivo apresentar alguns elementos teórico-metodológicos do processo de construção da pesquisa (dissertação de mestrado) que tem por finalidade refletir sobre as potencialidades e os limites de uma proposta de formação política permanente dos docentes. Essa reflexão leva em consideração a articulação das diversas instâncias de formação (pedagógica, político-sindical, político-partidária, acadêmica, etc.) ou “multimilitância”, a partir da categoria marxista da “práxis”, enquanto elemento teórico-metodológico e epistemológico central e unificador dos processos educativos. Tomamos como ponto de partida e inspiração a ideia teórico-prática da “tripla militância”, cujo eixo do debate se baseia no exercício de militância sindical, político-pedagógica e acadêmica engendrada na vida cotidiana de um dos autores desse texto. A partir desses elementos empírico-teóricos, o texto se baseia nas contribuições de diversos autores marxistas que tratam da “pedagogia crítica”, a partir da “filosofia da práxis”, cujos aportes teórico-conceituais, buscam articulações com a ideia dos professores compreendidos enquanto intelectuais orgânicos. As conclusões provisórias apontam para os desafios e necessidade de um processo de formação política de natureza crítico-superadora dos docentes que atuam nas redes públicas de educação, cujo cerne ontológico, epistemológico e político-pedagógico, tem como centralidade a unidade inseparável entre teoria e prática.

Palavras-chave: Docência; Formação Política; Militância; Práxis; Intelectuais orgânicos.

¹ Professor da rede pública estadual de Santa Catarina, líder sindical, mestrando em educação da Unochapecó. E-mail: itacircarlos@unochapeco.edu.br.

² Doutor em Educação. Professor do Programa de Pós-Graduação em Educação da Unochapecó. E-mail: mauransilva@gmail.com.

Abstract

The article aims to present some theoretical and methodological elements of the process of research construction (master's dissertation) whose purpose is to reflect on the potentialities and the limits of a proposal of permanent teachers' political formation. This reflection takes into account the articulation of the various instances of formation (pedagogical, political-syndical, political-partisan, academic, etc.) or "multimilitance", from the Marxist category of "praxis" as a theoretical-methodological and epistemological central and unifying element of educational processes. We take as a starting point and inspiration the theoretical-practical idea of "triple militancy", which axis of debate is based on the exercise of unionism, political-pedagogical and academic militancy engendered in the daily life of one of the authors of this work. From these empirico-theoretical elements, the text is based on the contributions of several Marxist authors who deal with "critical pedagogy", based on the "philosophy of praxis", whose theoretical-conceptual contributions seek articulations with the idea of teachers as *organic intellectuals*. The provisional conclusions point to the challenges and the necessity of a process of political formation of a critical-surpassing nature of the teachers who work in the public education schools, which ontological, epistemological and political-pedagogical center has the inseparable unity between theory and practice .

Keywords: Teaching; Political Formation; Militancy; Praxis; Organic intellectuals.

Resumen

El texto tiene como objetivo presentar algunos aspectos teóricos y metodológicos del proceso de construcción de la investigación (tesis de maestría) que tiene como objetivo reflexionar sobre el potencial y los límites de una propuesta de formación política permanente de los maestros. Esta reflexión tiene en cuenta la coordinación de los diversos organismos de formación (pedagógica, político-sindical, político-partidario, académico, etc.) o "multimilitancia", a partir de la categoría marxista de la "praxis" como un elemento teórico-metodológico y epistemológico central y unificador de los procesos educativos. Tomamos como punto de partida y inspiración la idea teórica y práctica de la "triple militancia", cuyo eje del debate se basa en el ejercicio de la militancia sindical, político-pedagógica y académica que han surgido en la vida cotidiana de uno de los autores de este artículo. A partir de estos elementos empíricos y teóricos, el texto se basa en las contribuciones de muchos autores marxistas que se ocupan de la "pedagogía crítica", de la "filosofía de la praxis" cuyas contribuciones teórica y conceptual buscan vínculos con la idea de maestros entendidos como intelectuales orgánicos. Las conclusiones provisionales apuntan a los desafíos para el proceso de formación de la política crítico-superadora de los docentes que trabajan en la educación pública, cuyo núcleo ontológico, epistemológico y político-pedagógico es la centralidad de la unidad inseparable entre la teoría y la práctica .

Palabras clave: Docencia; Formación Política; Militancia; Praxis; Intelectuales orgánicos.

Introdução: Reflexões sobre a delimitação e pertinência do estudo

O presente texto apresenta de forma sintética o trabalho de uma dissertação de mestrado, que tem como objetivo principal refletir sobre o papel da práxis na formação política dos professores-intelectuais, que atuam nas redes públicas de ensino, em especial no Oeste de Santa Catarina. O trabalho toma como desafio a possibilidade do exercício da militância em algumas instâncias da vida cotidiana dos professores ou, conforme denominamos "multimilitância". A formação política, de acordo com alguns dados da pesquisa de campo, pode ocorrer em diversos tempos e espaços, tais como: sindicato, partido, escola, movimentos sociais, família, igreja e etc. Vale ressaltar que tomamos como ponto de partida e inspiração teórico-metodológica, objetivamente, a ideia teórico-prática da "tripla militância". Essa tríade motivou a construção do problema de pesquisa, cujo eixo se baseia na prática concreta da vida cotidiana do primeiro autor desse texto, através do seu exercício da militância no sindicato dos professores³, nas práticas político-pedagógicas das escolas e na produção do conhecimento na pós-graduação da universidade (militância político-científica)⁴.

No limiar das observações realizadas e inquietações sentidas na perspectiva da tripla militância, a hipótese que norteia este texto é a de que a maioria dos professores, que atua no sindicato, carece de uma formação política crítica e radical, calcada em pressupostos epistemológicos e ideológicos mais consistentes, no exercício docente, na elaboração de pesquisa na pós-graduação (militância científica), no sindicato ou em outros tempos-espaços de formação política da vida cotidiana. Com base nessa hipótese, o teor da pergunta-problema a ser colocada reside em saber: quais os possíveis tempos e espaços de formação política na vida cotidiana dos professores que atuam na rede pública estadual na cidade de Chapecó?

No ponto de vista dos procedimentos de abordagem da realidade (instrumentos de coleta de dados), lançamos mão das primeiras observações (exploratórias), inspiradas em alguns pressupostos da "observação participante"⁵. Essa opção metodológica se justifica, considerando o fato de que, enquanto intelectuais, estarmos envolvidos de maneira orgânica nas diversas ações e experiências político-pedagógicas. A esse processo teórico-empírico, atribuímos a noção de "tripla militância" que se manifesta nas três instâncias supramencionadas, isto é, no sindicato, escola e na produção do conhecimento (mestrado em educação).

A política e a formação política: em busca dos sentidos e significados para a vida cotidiana dos professores

Antes mesmo de abordar sobre a questão da formação política dos professores da rede Pública de Ensino, torna-se essencial refletir sobre o que significa política e, fundamentalmente, formação política nas diversas instâncias da vida cotidiana docente. Esse debate é de suma relevância, considerando a polissemia e multidimensionalidade desses conceitos e, consecutivamente, a necessidade do alargamento dessas categorias de análise que abarcam a totalidade do problema de pesquisa.

A política (do grego *politiká*, uma derivação de polis: aquilo que é do público) é a ciência da governança de um Estado ou Nação e também uma arte de negociação para compatibilizar interesses; é uma atividade orientada ideologicamente para a tomada de decisões de um grupo para alcançar determinados objetivos. Também pode ser definida como sendo o exercício do poder para a resolução de um conflito de interesses. A

3 SINTE - Sindicato dos Trabalhadores em Educação da Rede Pública de Ensino de Santa Catarina.

4 Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu/Unochapecó – Mestrado em Educação.

5 A opção pela "observação participante" se dá, considerando que esta implica uma experiência do pesquisador imbricada com a realidade investigada. O desafio é não confundir "observação participante" com "participação observante". Em todas as ações o pesquisador tem de possuir clareza quanto à especificidade do seu papel político, seja como pesquisador, seja como militante. Em síntese, trata-se do método de "observação total", também conhecido como "participante total", ou seja, quando o pesquisador se propõe a participar inteiramente "como nativo" em todas as áreas da vida do grupo que está sendo investigadas (MINAYO, 2010, p. 280).

utilização do termo passou a ser popular no século V a.C., quando Aristóteles desenvolveu a sua obra intitulada precisamente “Política”.

Marx e Engels, no capítulo que abre o *Manifesto Comunista (1848)*, intitulado Burgueses e Proletariados, resumem a história da sociedade divididas em classes particulares, “numa palavra, opressores e oprimidos”. Em linhas gerais, o capítulo trata da relação entre a burguesia e o proletariado, da evolução dessas duas classes sociais até aquele momento. É neste capítulo do “manifesto” que autores sinalizam que a cada etapa da evolução vencida pela burguesia, esta era acompanhada de um progresso político correspondente, ou seja, “[...] a burguesia, desde o estabelecimento da grande indústria e do mercado mundial, conquistou, finalmente, soberania política no Estado representativo moderno” (MARX; ENGELS, 1999, p. 10). E complementam dizendo que o governo moderno, lê-se, o Estado, não é senão um comitê para gerir os negócios comuns a toda a classe burguesa. A constatação expressa no manifesto de que a política ao longo da história foi sempre se “adaptando”, acompanhando o progresso da classe dominante ou ainda, que a história política não faz mais do que refletir as mudanças nas “formas de consciência”, é decorrente de um dos princípios centrais do materialismo histórico-dialético: o modo de produção da vida material (infraestrutura), determina, em geral, o processo social, jurídico, político e intelectual (superestrutura).

Para Marx e Engels, toda luta de classe é uma luta política, é o poder organizado de uma classe para a opressão da outra; já a educação política é arma de luta para a tomada do poder político, já que este é o objetivo (inicial) do proletariado (MARX; ENGELS, 1999, p. 22).

Ainda em relação à política, em Marx (e Engels), duas questões são importantes de serem frisadas: a primeira é a de que a política não se separa do Estado e desse modo, a luta política é a disputa pelo Estado; a segunda é a impossibilidade de a política ser neutra. Isto por que o Estado sempre se coloca a favor da classe dominante, já este foi constituído para representar os interesses da minoria (classe dominante). Nesta perspectiva, a luta política dos trabalhadores (luta de classe) pela tomada do poder político (Estado) é no interesse da maioria (classe oprimida).

Nesta linha de pensamento, a formação política dos docentes tendo por referência as reflexões de Marx (e Engels) acerca de uma teoria e prática, é revolucionária, é práxis. Nesta perspectiva, a luta dos professores por condições de emprego e salário, deve agregar a luta política.

A política pode ser compreendida enquanto práxis social, enquanto “práxis política”. Nesse sentido, é uma das modalidades de atividade prática da vida cotidiana do homem, em cujo âmbito “caem os diversos atos orientados para a sua transformação como ser social e, por isso, destinados a *mudar as relações econômicas, políticas e sociais*” (grifos nossos). A práxis política, “[...] é uma atividade que toma como objeto, não o indivíduo isolado da realidade, mas, essencialmente o coletivo, as classes sociais e a sociedade inteira” (SANCHEZ VASQUEZ, 2007, p. 230).

Considerando que estamos problematizando o conceito de política, relacionado à práxis dos professores e, conseqüentemente, a formação política destes nas diversas instâncias da vida cotidiana, vale ressaltar que, num sentido mais restrito a práxis social é a atividade de grupos ou classes sociais que leva a transformar a organização e a direção da sociedade, ou a realizar certas mudanças mediante a atividade do Estado. Portanto, essa forma de práxis se constitui numa “atividade política”. Pelo exposto, esse parece ser o desafio dos professores, ou seja, numa sociedade capitalista, dividida em classes antagônicas, compreender a política como a luta de classes pelo poder e a estruturação da sociedade, de acordo com as demandas, interesses e fins correspondentes às lutas, nesse caso, dos trabalhadores da educação (SANCHEZ VASQUEZ, 2007, p. 231).

Ao fim e ao cabo, é preciso reconhecer que a práxis política, enquanto atividade transformadora, pode alcançar a sua forma mais alta na práxis revolucionária como etapa superior da transformação prática da sociedade. Com efeito, na sociedade dividida em classes antagônicas, a atividade revolucionária pode significar a mudança radical das bases econômicas e sociais, no qual se assenta o proletariado (trabalhadores

da educação). Essa mudança deve ser pensada de forma consciente, organizada e dirigida, que pressupõe a existência de partidos que possam elevar a consciência de classe, para que possam traçar claramente os objetivos das lutas, suas estratégias e suas táticas, articuladas com a “atividade teórica”. Vale ressaltar que [...] a atividade teórica por si só não mostra os traços que consideramos privativos da práxis. Sendo assim, “[...] não devemos colocá-la no mesmo plano que as formas da atividade prática, pela simples razão de que ela não é uma forma de práxis” (SANCHEZ VASQUEZ, 2007, p. 231), visando assim à organização política e ideológica e político-pedagógica em busca de uma educação efetivamente pública e de qualidade.

Postas algumas ideias sobre o conceito de política, torna-se importante trazer para o texto o entendimento sobre “formação política”, pois, afinal, essa é a centralidade do problema de pesquisa. Assim, para responder a pergunta-problema, cujo cerne é a questão da formação política dos docentes nas diversas instâncias da vida cotidiana (sindicato, escola, partido, família, formação acadêmica *stricto sensu*, igreja e etc.), necessário se faz debater sobre o significado do termo “formação política” à luz do que já foi anteriormente discutido sobre práxis política.

A práxis e a formação política na docência

A noção de práxis a se adotar nesta reflexão em torno das potencialidades e limites de um processo de formação política permanente para os docentes, articulando-se elementos das diversas militâncias e mais especificamente, da tripla militância, tem como referência as contribuições do filósofo hispânico-mexicano Adolfo Sánchez Vázquez. Neste sentido, vê-se a necessidade de distinguir a atividade de práxis. Embora de modo pouco aprofundado, em concordância com o referido autor: “Toda práxis é atividade, mas nem toda atividade é práxis” (VÁSQUEZ, 2007, p. 219). Trata-se, portanto, de uma forma específica de atividade, a qual, em sentido amplo, refere-se ao ato ou conjunto de atos realizado por um agente ativo seja físico, biológico ou humano que acarreta certa transformação, (produto) em diversos níveis. Enquanto a práxis é entendida como a ação real, objetiva, transformadora e consciente sobre uma dada realidade natural ou humana. Portanto, não é atividade puramente material, tampouco puramente espiritual; a noção de práxis está no cerne da compreensão da relação entre teoria e prática e, assim, a superação da falsa dicotomia entre os aspectos objetivos e subjetivos.

A mencionada noção de práxis traz em seu bojo uma das premissas centrais presente na tradição marxista, ou seja, a perspectiva de que só faz sentido refletir, pensar e analisar a realidade com o objetivo de transformá-la. No entanto, para transformar a realidade é preciso atuar em todas as instâncias sociais, relacionadas aqui como frentes de luta, a saber: sindicato, partido, escola, na produção do conhecimento na academia e outros, munido de esperança. Os sentidos tanto para as teorizações como para as práticas estão na produção de possibilidades esperança para engendrar transformações sociais.

Apontamentos introdutórios sobre a práxis e os desafios da formação política nas diversas instâncias da vida cotidiana e para além da “tripla militância”

Para evitar confusões teórico-conceituais e teórico-metodológicas, urge pensar não apenas numa pedagogia “crítica”, porém numa educação *para além da lógica do mercado* (APLLE, 2005)⁶, em suma, *para além do capital* (MÉSZÁROS, 2014). Vale ressaltar que, neste aspecto, é preciso ter clareza da necessidade da compreensão mais robusta sobre a pedagogia crítica e a educação crítica, a qual, cada vez mais, deve basear-se na importância das múltiplas dinâmicas que sustentam as relações de exploração e dominação (APPLE *et*

⁶ Na obra *Para além da lógica do mercado: compreendendo e opondo-se ao neoliberalismo*, RJ: DP&A, 2005, Michael W. Apple discute o impacto das macropolíticas neoliberais sobre a educação, suas influências sobre o cotidiano das escolas, como, por exemplo, a culpabilização da classe docente pelo “fracasso” da educação.

al, 2011, p. 14), principalmente, no limiar da acumulação capitalista neoliberal. Portanto, o desafio é, diante da dimensão assumida pelo capital, enquanto modo histórico e sistema orgânico que controla a reprodução do metabolismo social, pensar a educação na assertiva de Mészáros,⁷ “*como desenvolvimento contínuo da consciência socialista*”, processo permanente que contribui para a transformação revolucionária de todas as dimensões da vida social (MÉSZÁROS, 2001, p. 298).

Esse processo, para além do capital, tem como referência o ser humano. Os autores mencionados buscam, com suas reflexões críticas, contribuir para a construção de um cenário de esperança, de possibilidades; uma utopia crítica fundamentada na dialética entre teoria (crítica) e prática (revolucionária). Isso é imprescindível para o processo de formação política dos professores, na perspectiva de formação de intelectuais críticos e transformadores, considerando o empobrecimento atual da formação política docente da formação inicial à formação continuada e a carência de experiências concretas em termos de pedagogia crítica.

Nossa ideia é contribuir com as reflexões críticas e de relevância pessoal, acadêmica e social, sobre o processo de formação política dos professores tomando como eixo teórico-metodológico algumas categorias do materialismo histórico-dialético. Assim, para que haja forma militante de atuar, é preciso uma formação política, calcada no ideário da práxis revolucionária que, por sua vez, exige uma reflexão sobre a consciência de classe e, por conseguinte, na organização política. Em síntese, são esses os elementos teórico-práticos que buscam oferecer elementos teórico-conceituais e teórico-empíricos, visando construir uma noção ampliada e dinâmica da ideia de tripla militância e multimilitância.

Quando está em pauta a formação política do professor das redes públicas de ensino, os quais estão produzindo pesquisas em cursos de pós-graduação, a militância também poderia ser compreendida como a construção de um processo reflexivo e crítico ao capital. O desafio, neste aspecto, consiste em articular o conhecimento teórico-científico com os problemas concretos ou “concreto pensado” trazidos do cotidiano do trabalho pedagógico, do trabalho científico e da luta política sindical. Esses são os desafios e elementos que se articulam e constituem argumentos objetivos para discutir um processo de formação política permanente para os professores da rede pública.

Nessa mesma direção, a consciência de classe para quem atua nas escolas apresenta-se ainda de modo muito frágil e volátil. Isso se dá, possivelmente, devido às condições objetivas de trabalho dos docentes, na maioria das vezes imersos no mundo da precarização do trabalho com salários aviltantes, formação continuada inexistente ou com conteúdos desarticulados das problemáticas da temporalidade e da lógica neoliberal. Sendo assim, tratar a respeito da “multimilitância enquanto práxis revolucionária” no cotidiano da docência nas escolas carece da realização de estudos mais específicos sobre a questão.

O desafio da formação política como estratégia de “resistência ativa”, a partir da educação crítica e da práxis

No materialismo histórico-dialético, a práxis é uma categoria central que traz em seus pressupostos a luta e a militância, no sentido de superação das contradições do capitalismo. Nesse caso, a multimilitância dos professores, enquanto elemento teórico-prático essencial de formação política, quer seja nas escolas, no partido, no sindicato, nas universidades entre outros, traz consigo a ideia de “resistência ativa” como tática de luta e resistência, em prol dos interesses e demandas materiais e imateriais da classe trabalhadora.

A conceito de resistência ativa, enquanto atividade teórico-prática ou forma de luta consciente encontra fundamentação na tradição teórica marxista. Para Saviani, a resistência ativa reflete uma estratégia ou uma arma de luta contra as políticas públicas educacionais de caráter neoliberal que predominam no cenário

⁷ As obras tomadas aqui como referência foram: *A educação para além do Capital*. São Paulo: Boitempo, 2014; *O desafio e o fardo do tempo histórico*. São Paulo: Boitempo, 2011.

atual (SAVIANI, 2011, p.142). Trata-se de uma organização coletiva e de caráter propositivo; uma forma de resistência que procura ultrapassar o âmbito do direito de apenas discordar (resistência passiva). Nesses termos, a resistência ativa segundo o referido pesquisador, representa a efetiva participação dos trabalhadores para resistirem “[...] à tendência dominante, mas formulando e apresentando alternativa [...]” (Idem). Ou seja, a resistência ativa, que tem raízes na pedagogia crítica, representa uma possibilidade de reverter à situação, pelo conteúdo e pela forma de mobilização.

A prática da resistência ativa no exercício da multimilitância apresenta-se como possibilidade de materialização da práxis (criativa e imitativa), ou seja, a práxis expressada concretamente no desenvolvimento das atividades da docência, da política sindical, partidária, da pesquisa acadêmica e etc. Esse exercício representa, acima de tudo, uma mudança de linguagem ou de discurso: da crítica – inoperante – para a possibilidade da crítica superadora (esperança). Essa mudança, no entanto, depende inextricavelmente da forma como se concebe o homem, o mundo e a sociedade tomando um eixo de intervenção crítica na realidade, a partir do engajamento teórico-prático e político.

O argumento da práxis criativa como possibilidade de esperança e utopia dialética tem como pressuposto a recuperação da natureza do trabalho docente, do trabalho intelectual. Isso se impõe como uma necessidade político-pedagógica, em face de uma forte tendência, embora não seja recente,⁸ que concebe o trabalho docente cada vez mais técnico com a padronização do conhecimento, que facilita seu gerenciamento e controle. A cultura do gerenciamento ou o que Giroux chama de *pedagogias gerenciais*,⁹ acaba por inibir e desvalorizar o trabalho intelectual crítico (GIROUX, 1988, p. 17). A cultura do gerenciamento na educação refere-se a uma tendência que tem contribuído para acentuar uma característica histórica da educação, a separação entre concepção e execução, ou seja, entre os que pensam a educação e os que a colocam em prática. Em resumo, representa um processo alienante.

A práxis exercida nas diversas instâncias de formação política, poderá se configurar como possibilidade para os professores assumirem, na teoria e na prática, a função política que devem desempenhar. Trata-se dos professores enquanto *intelectuais transformadores* (GIROUX, 1988, p. 31; GIROUX, 1997, p. 186); intelectuais movidos pelos pressupostos teórico-práticos da consciência de classe e, dialeticamente, pela práxis revolucionária; movidos pela crítica e para as necessárias transformações sociais na educação.

Para Giroux, “as instituições de treinamento de professores e as escolas públicas têm, historicamente, se omitido em seu papel de educar os docentes como intelectuais” (GIROUX, 1988, p. 17). As entidades de classe (sindicatos de professores) têm contribuído pouco para este propósito. Esta instituição, em articulação com a escola e universidade, enverga um grande potencial para a formação de intelectuais que vão atuar dentro e fora da sala de aula.

O professor, como intelectual, não deve se abstrair do caráter político do que ele faz ou deixa de fazer, ou seja, deve pensar a realidade politicamente. Porém, pensar politicamente é, sob a ótica de Florestan Fernandes (2010), alguma coisa que não se aprende fora da prática. Nessa premissa, corrobora-se com a posição de Fernandes de que a atividade militante é uma ação que educa (FERNANDES, 2010, p. 129). O professor, por viver em constante tensão política com a realidade, só pode atuar sobre esta na medida em que se consegue percebê-la politicamente, e desse modo, se almeja por mudança, esta precisa ser realizada nos dois níveis, ou seja, dentro e fora da escola. É por esse motivo que o referido autor reitera a fusão de papéis: professor-educador e cidadão (FERNANDES, 2010, p. 128).

⁸ De acordo com Giroux (1988), nos Estados Unidos essa tendência, a qual chamou de “racionalidade tecnocrática”, surge na educação no início do século XX e se acentua na década de 1980.

⁹ Pedagogias que reduzem a questão central da aprendizagem ao problema do gerenciamento ou a alocação dos recursos humanos (professores e alunos) e materiais.

Considerações provisórias: desafios da formação política nas diversas instâncias da vida cotidiana para os professores-intelectuais que atuam nas redes públicas de ensino

Enquanto conclusão provisória, apontamos para a necessidade de um processo de formação política de natureza crítico-superadora dos docentes que atuam nas redes públicas de educação, cujo cerne ontológico, epistemológico e político pedagógico, a partir da unidade inseparável entre teoria e prática, enfim, da práxis. É essa unidade que consubstancia a formação política nas diversas facetas do cotidiano das práticas políticas e educativas (multimilitância). Com efeito, refletir sobre o alargamento e aprofundamento do processo de formação política dos docentes e pensar numa efetiva práxis política, representa um desafio que requer uma proposição política que ultrapasse a lógica do capital. Para tanto, a formação permanente de professores, tem que pautar-se na construção de compromissos ético-políticos, no sentido de possibilitar uma radical transformação do conceito e prática dos processos de formação política na docência. Esse é um desafio que deve levar em consideração a agenda de lutas acirradas nas greves engendradas pelos sindicatos de professores, que requerem embates permanentes entre capital e trabalho, e que por sua vez, visam o combate às políticas educacionais neoliberais e por uma educação pública e de qualidade.

Em suma, é preciso “criar condições para a possibilidade de ação revolucionária onde a luta coletiva se torne uma forma de descobrir novas aberturas através das quais se podem gerar perspectivas, construir e mobilizar estratégias com o objetivo da emancipação e *empowerment* popular” (McLAREN, 2007, p. 58). Na verdade, trata-se de um exercício de continuidade da luta pela democracia substantiva no Brasil, principalmente, num momento histórico em que a democracia se encontra ameaçada pelo movimento conservador, reacionário, de extrema direita e protofascista que está comandando a pauta política, conforme anuncia Marilena Chauí no seu livro *Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas* (2011). Há, neste sentido, uma enorme dificuldade para instaurar e consolidar uma instituição de uma democracia substantiva, numa sociedade vertical, oligárquica, conservadora hierarquizada e estruturada na violência estrutural. Há, nesta direção, sob a égide do neoliberalismo, o encolhimento do espaço público e o alargamento do espaço privado, ou o que ficou conhecido como privatização.

Some-se a isso, o processo de encolhimento da democracia, mediado pelo conservadorismo da classe média urbana e pela presença avassaladora do fundamentalismo religioso das igrejas evangélicas. Na verdade, trata-se de uma insólita (mas não casual) articulação do autoritarismo brasileiro com a acumulação capitalista neoliberal, bloqueando a criação da cidadania. É claro, que tudo isso acontece, mas não sem a força da resistência ativa, engendrada pela luta de classes realizada pelos sindicatos e movimentos sociais mais revolucionários, os quais tem como desafio a formação política dos seus filiados e da população em geral, problematizar com críticas radicais, as relações entre ética e política e os problemas da moralização da política como substituto para a moralidade institucional ou pública (CHAUÍ, 2011, p. 12).

Ao fim e ao cabo, os desafios que se apresentam são incomensuráveis, quando está em jogo a formação política crítica, radical e superadora dos trabalhadores da educação. São desafios que se impõe, sobretudo, em tempos de “golpe” à democracia e suas repercussões para a “cidadania em construção”. Trata-se de processo de regressão civilizatória que pode ser chamado também de “modernização conservadora”, uma vez que, de forma violenta, busca articular “as forças sócias neoliberais, neoconservadores, conservadores religiosos autoritários e populistas”¹⁰

Para enfrentar tudo esse caráter da inversão dos sentidos e significados da política e da formação política, forjada no limiar do neoliberalismo e suas ameaças de destruição dos direitos de todos os trabalhadores em geral e, particularmente, dos professores só nos resta propor refletir sobre os versos de Bertold Brecht a seguir:

Hay hombres que luchan un día y son buenos.
Hay otros que luchan un año y son mejores.
Hay quienes luchan muchos años, y son muy buenos.
Pero los hay que luchan toda la vida: esos son los imprescindibles.
Bertolt Brecht¹¹

Referências

- APPLE, M.; AU, W.; GANDIN, L. A. O mapeamento da educação crítica. In: *Educação Crítica: análise internacional*. Porto Alegre: Artmed, 2011.
- APPLE, M. W. *Para além da lógica do mercado*: compreendendo e opondo-se ao neoliberalismo. Rio de Janeiro: DP&A, 2005.
- BRECHT, B. *Poemas – 1913 – 1956*. Ed. Brasiliense, 1986.
- CHAUÍ, M. *Cultura e Democracia: o discurso competente e outras falas*. 13. ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- GIROUX, H. *Os Professores como Intelectuais*: Rumo a uma pedagogia crítica da aprendizagem. Porto Alegre: Artes Médicas, 1997.
- _____. *Escola Crítica e Política Cultural*. 2.ed. São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1988.
- MACLAREN, P. *Pedagogia Crítica Contra o Império*. Portugal: Pedago, 2007.
- MARX, K.; ENGELS, F. *O manifesto comunista (1948)*. E-book. eBookBrasil.com – 1999. Disponível em: <http://www.ebooksbrasil.or/adobeeboow/manifestocomunista.pdf>.
- MÉSZÁROS, I. *A educação para além do capital*. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2014.
- _____. *O desafio e o fardo do tempo histórico*. São Paulo: Boitempo, 2011.
- MINAYO, M. C. S. *O desafio do conhecimento*: pesquisa qualitativa em saúde. 12 ed. São Paulo: Hucitec, 2010.
- OLIVEIRA, M. M. *Florestan Fernandes*. Recife: Massangana, 2010.
- SÁNCHEZ VÁZQUEZ, A. *Filosofia da práxis*. São Paulo: Expressão Popular, 2007.
- SAVIANI, D. *Dermeval Saviani*: pesquisador, professor e educador. (Org.) Diana Gonçalves Vidal. Belo Horizonte: Autêntica/Autores Associados, 2011.

Recebido em Maio de 2016 | Aprovado em Junho de 2016

¹⁰ Estamos nos referindo ao recente episódio de impeachment da presidenta Dilma Rousseff, protagonizado sob a batuta da mídia burguesa, pela (in) justiça social e política do STF, Câmara dos Deputados e Senado que, de modo bizarro e vergonhoso, assaltaram a democracia, rasgando as leis previstas na Constituição Federal. Le Monde Diplomatique. Editorial: Dançando conforme a música. Ano 9, no. 100, 2015; “Carta capital”, 27 de abril de 2016, Ano XXII, no. 898

¹¹ Eugen Berthold Friedrich Brecht (1898-1956) foi um dramaturgo e poeta alemão, é reconhecido por colocar sua obra a serviço das questões sociais.

Política de Avaliação da Educação Brasileira: limites e perspectivas

Evaluation Policy of Brazilian Education: limits and perspectives

Política de Evaluación de la Educación Brasileña: límites y perspectivas

Maria Angélica Pedra Minhoto¹

Resumo

Este artigo trata da constituição e funcionamento do Sistema Nacional de Avaliação da Educação brasileira. O texto recupera informações importantes sobre a origem deste sistema, bem como apresenta e discute as características das peças que o compõem. Analisando os objetivos declarados pelo sistema e os problemas na sua implementação, o trabalho conclui mostrando sua insuficiência e a necessidade de constituição de uma avaliação rigorosa da qualidade das escolas e dos sistemas educacionais, como elemento imprescindível para a construção de uma sociedade justa e democrática.

Palavras-chave: Sistema Nacional de Avaliação; Educação Básica; Avaliação Educacional.

Abstract

This article deals with the constitution and functioning of the Evaluation National System in Brazilian Education. The text retrieves important information about the origin of this system, as well as presents and discusses its characteristics. Analyzing the declared objectives of the system and the problems in its implementation, the study concludes showing its insufficiency and the need to establish a rigorous evaluation of the quality of schools and educational systems, as an essential element for the construction of a just and democratic society.

Keywords: Evaluation National System; Basic Education; Education Assessment.

Resumen

Este artículo trata del establecimiento y funcionamiento del Sistema Nacional de Evaluación de la educación brasileña. El texto recupera informaciones importantes acerca del origen de este sistema y presenta y discute las características de las piezas que lo componen. El trabajo hace el análisis de los objetivos establecidos por el sistema y los problemas en su implementación, y concluye mostrando su fracaso y la necesidad de establecer una evaluación rigurosa de la calidad de las escuelas y los sistemas educativos, como un elemento esencial para la construcción de una sociedad justa y democrática.

Palabras-clave: Sistema Nacional de Evaluación; Educación Básica; Evaluación Educativa.

Introdução

Após a promulgação da atual Constituição Federal (CF), em 1988, o Ensino Fundamental (EF) foi instituído como *direito público subjetivo* dos brasileiros, uma etapa obrigatória a ser oferecida regular e gratuitamente pelo Estado. Em 11/11/2009, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 59 que além de prever a gradual extinção do percentual da Desvinculação das Receitas da União (DRU), ampliou a obrigatoriedade do ensino para a faixa etária que vai de 4 a 17 anos, medida a ser implementada progressivamente até 2016. Em decorrência, tanto pais ou responsáveis pelas crianças e jovens, quanto administrações públicas, ficarão obrigados a garantir o acesso e a permanência dessa população na escola, podendo ser inclusive responsabilizados judicialmente pelo descumprimento de suas obrigações. Além disso, a CF estabelece como princípio a garantia de um *padrão de qualidade*, não apenas para o ensino obrigatório, mas para toda a educação brasileira.

Como desdobramento da carta maior, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – Lei nº 9394/96, de 24/12/96), em seu art. 9º, oficializou procedimentos de avaliação externa com o objetivo de induzir e cobrar dos sistemas de ensino o referido padrão de qualidade. À União ficou determinado que assegurasse um “processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino”. Com isso, as décadas que se seguiram após a promulgação da Lei vêm se mostrando ricas em diversas e sistemáticas iniciativas de avaliação em larga escala, em todas as etapas da educação formal, reafirmando as competências de regulação e supervisão da União no que diz respeito aos sistemas educacionais.

Organizados em âmbito federal, pode-se observar procedimentos como a Provinha Brasil (2007); a Avaliação Nacional da Alfabetização - ANA (2013); a Prova Brasil, a ANEB (2005) e o SAEB (1990); o ENEM (1998); o ENCCEJA (2002); o PAIUB (1993), o ENC-Provão (1996 a 2003) e o SINAES-ENADE (2004); para além da avaliação da pós-graduação, que já vinha ocorrendo desde 1976. Esse movimento é seguido, também, em âmbito estadual, quase todas as unidades da federação têm organizado ou já organizaram avaliações externas de seus sistemas de ensino e é possível constatar que um crescente número de municípios vem também aderindo à iniciativa.

A instituição desses processos pode ser caracterizada basicamente por exercer duas funções distintas: 1) levantar informações ou evidências necessárias à formulação de políticas educacionais, tendo como propósito ampliar e aprofundar o conhecimento sobre os sistemas de ensino para que as diferentes esferas de governo possam definir prioridades de intervenção; e 2) induzir mudanças ou consolidar reformas educacionais previamente estruturadas para os sistemas de ensino.

Sem a intenção de esgotar assunto tão amplo e complexo, este texto traça um breve panorama histórico das iniciativas de avaliação externa na Educação Básica, introduzidas pela União a partir da década de 1990, pontuando suas características, trajetórias, diferentes desdobramentos e pontos críticos, além de procurar tornar explícitas as lógicas aí subjacentes.

Antes, porém, faz-se necessária uma distinção conceitual acerca do termo “avaliação”, fundamental para compreender a política de avaliação da educação. Tomada a definição do termo, no dicionário Houaiss nota-se que “avaliação” figura com os seguintes significados: 1) cálculo do valor de um bem ou de bens; 2) valor determinado por aquele que avalia; 3) apreciação ou conjectura sobre condições, extensão, intensidade, qualidade de algo; 4) verificação que objetiva determinar a competência e o progresso de um profissional, de um aluno, etc. Com tais características, a avaliação se relaciona intrinsecamente à aferição (de valor, de condições, de intensidade, de qualidade, de competência, etc.). Entretanto, haveria diferença entre avaliar e aferir, no caso da política educacional? Em caso positivo, como se poderia então conceituar essa diferença?

A aferição e a avaliação também estão intimamente relacionadas, no caso das avaliações em larga escala, no entanto devem ser diferenciadas. A primeira se propõe a mensurar um *construto*, ou em outros termos, a versão operacionalizada de um conceito. Por exemplo, pode-se construir, a partir de algumas variáveis, diferentes

¹ Doutora em Educação. Professora e Pesquisadora da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP). E-mail: mminhoto@gmail.com.

escalas para medir conceitos como os de inteligência, competência, preconceito, nível socioeconômico, etc. Pesquisadores procedem dessa maneira pela impossibilidade de capturar diretamente da realidade a inteligência, a competência, o preconceito, o nível socioeconômico, etc., devido ao caráter abstrato que apresentam.

Muitas pesquisas caminham em direção à definição, redefinição e atualização desses e de muitos outros conceitos e de suas manifestações sociais. Por aferição pode-se entender, portanto, a mensuração de variáveis que compõem a definição de um conceito. Exemplificando: para se medir e classificar o nível socioeconômico de uma pessoa (ou grupo de pessoas), levantam-se dados tais como: a posse de bens e sua quantidade (televisores, computadores, eletrodomésticos, automóveis, imóveis etc.), o nível de escolaridade/instrução da família (ou chefe da família), a profissão desempenhada pelo sujeito, o emprego exercido, a situação funcional, o ganho bruto/líquido mensal, a jornada de trabalho etc. Juntas, essas informações compõem um quadro explicativo que pretende sintetizar a relação entre o conceito teórico e os dados encontrados na empiria.

Já a *avaliação* pode ser definida como a complexa trama de relações estabelecidas entre diferentes construtos. Nesse sentido, as provas e testes que *aferem* a proficiência dos estudantes só se transformam de fato em avaliação educacional quando os seus resultados são relacionados a outros construtos, como, por exemplo, as características socioeconômicas dos alunos; as experiências escolares; as motivações para o curso; o ambiente educacional; as condições de infraestrutura da instituição de ensino, entre outros.

Ainda que limitada, a avaliação vista dessa maneira permite a realização de uma leitura mais refinada dos resultados de processos avaliativos em larga escala, o que pode (e deve) evitar o potencial já bem conhecido que têm para legitimar diferenças sociais convertendo-as em diferenças escolares. Apesar disso, não se pode deixar de destacar que a conversão dos conceitos em *constructos*, a elaboração de correlações entre os construtos e a construção de indicadores educacionais, a partir de informações levantadas nos processos avaliativos, são procedimentos formais e subjetivos de seleção e de construção da “realidade”. Tais procedimentos referem-se a seleções previamente realizadas, são apenas um ângulo, selecionado pelo observador, um ponto de vista do pedaço de realidade que será dado a ver. Além disso, a informação obtida geralmente está subordinada ao próprio método de levantamento de dados. Assim, a forma de aproximação e codificação das informações que serão operadas estatisticamente apresenta tanto uma conceituação do fenômeno que pretende capturar quanto um padrão a ser seguido (BESSON, 1995).

Nesse sentido, a imagem da realidade instituída pelos indicadores educacionais deve ser entendida como fruto de uma construção social que tem por finalidade representar o mundo sob o ponto de vista de seu produtor. Quando se acredita na neutralidade e veracidade de tais índices, porque supostamente os técnicos que os produzem seriam tão somente operadores racionais de dados da realidade, a imagem resultante tem grande probabilidade de ser percebida como fato, e assim, sua intencionalidade é descartada. Entretanto, vale reiterar o alerta: há que se ter presente todo o tempo que tal imagem não é fato, mas uma construção cheia de intencionalidade. Do contrário, a confusão poderá promover a falsa compreensão da imagem, que provavelmente será tomada como o real.

As Políticas de Avaliação da Educação Básica

SAEB/ANEB, Prova Brasil e ANA

Desde 1988, é possível acompanhar o desenvolvimento de um sistema que se propõe a avaliar e monitorar a qualidade da educação básica, no país, chamado Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB). Além de objetivar tal diagnóstico, o sistema foi concebido para auxiliar a formulação de políticas educacionais pelas administrações públicas. Até o ano de 2015, já foram conduzidas 13 edições do exame, sendo a próxima programada para 2017.

Desde o início, o SAEB buscou relacionar o resultado do desempenho obtido pelos estudantes matriculados nos finais de ciclos da educação básica (Ensino Fundamental I e II e Ensino Médio) em testes padronizados, nas disciplinas de Matemática e Língua Portuguesa, com possíveis fatores que lhe fossem associados. Para tanto, além do teste de múltipla escolha, o SAEB coleta informações sobre os hábitos de estudo dos alunos, suas condições socioeconômicas, as características das turmas, as condições socioeconômicas dos professores e diretores, bem como as condições de infraestrutura das escolas.

O desenho do SAEB é similar ao de várias avaliações estruturadas em países centrais. São procedimentos que foram modelados a partir de diferentes tipos de pesquisas, como os grandes *surveys* educacionais – o Relatório Coleman, nos EUA, e o Relatório Plowden, na Inglaterra, que buscaram compreender a relação entre o desempenho escolar e fatores externos à escola – e pesquisas que atentaram para o impacto dos fatores propriamente escolares no desempenho dos estudantes (BONAMINO; FRANCO, 1999).

Ao longo de sua existência, o SAEB passou por importantes mudanças metodológicas. Aperfeiçoou tanto os instrumentos de coleta de informações contextuais – os questionários dos alunos, professores, diretores, da escola e das turmas, como a própria elaboração dos testes de proficiência dos alunos – com a produção de matrizes curriculares de referência para subsidiar a construção dos itens de múltipla escolha e a adoção da Teoria de Resposta ao Item (TRI), que permitiu comparar o desempenho dos alunos, ao longo dos anos, e entre as séries, além de apresentar maior potencial de discriminação do nível de proficiência de cada aluno.

A cobertura do exame também se ampliou. A partir de 1995, o SAEB alcançou cobertura nacional, com a participação das 27 unidades da federação e, em algumas edições, incluiu a rede particular em sua amostra. Em 2005, o Ministério da Educação (MEC) dividiu o SAEB em dois instrumentos distintos: a Avaliação Nacional dos Estudantes da Educação Básica (ANEB) e a Prova Brasil. O objetivo do primeiro instrumento, que continua sendo chamado de SAEB, é o de divulgar resultados da qualidade da educação de forma agregada – por regiões, unidades da federação ou redes de ensino (pública ou particular) – e não por escolas isoladamente. Por isso, é um levantamento amostral que incide em estratos predefinidos da população. Já a Prova Brasil tem âmbito universal, no que se refere às redes de escolas públicas urbanas e rurais que tenham mais de 20 alunos matriculados no ano/série a ser avaliado e fornece resultados do desempenho por município e por escola, individualmente. Seu objetivo, de acordo com o MEC, é o de auxiliar a formulação de políticas educacionais e de direcionar recursos técnicos e financeiros dos governos.

Segundo Fernandes e Gremaud (2009), a divisão do SAEB foi necessária para responder às demandas do processo de descentralização e municipalização do EF, ocorrido sistematicamente a partir da instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (**Fundef**), em 1997. A diversidade das formas de gestão e da elaboração de políticas educacionais passou a exigir uma avaliação censitária, para que fosse possível a auto-avaliação dos municípios, segundo os autores. Em 2005, a Prova Brasil e o SAEB fizeram uso de instrumentos diferentes de avaliação, diversamente do que ocorreu a partir de 2007, que passaram a utilizar os mesmos instrumentos, tendo tido a Prova Brasil, portanto, característica de um SAEB com estratos censitários.

Ao longo dos anos, o papel dessas avaliações externasse expandiu. Além de diagnosticar os problemas e monitorar o desempenho dos sistemas de ensino, esses procedimentos vêm ocupando lugar de destaque na definição dos rumos das políticas do MEC e interferindo nos processos de ensino aprendizagem no interior das escolas. Em março de 2007, o Presidente Lula e o então ministro da educação, Fernando Haddad, apresentaram o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), contendo 30 metas e ações com o intuito de melhorar a qualidade do ensino no país. Para monitorar as ações e metas do plano foi instituído um indicador chamado Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), composto por outros dois indicadores: a taxa média de aprovação, captada pelo Censo Escolar, e a pontuação média obtida na Prova Brasil. O cálculo do IDEB é o produto entre o desempenho e o rendimento escolar, varia de 0 a 10 e é desdobrável por Estados, municípios, redes de ensino e escolas.

A intenção da União é a de que o IDEB sirva como parâmetro para avaliar os sistemas de ensino municipais e estaduais, a partir de resultados obtidos na Prova Brasil e dos dados de fluxo do Censo Escolar. Estados e municípios cujos desempenhos ficam aquém do estipulado pelo índice têm recebido apoio técnico e financeiro da União, desde que se comprometam formalmente com o cumprimento de metas estabelecidas. A principal delas é fazer com que os sistemas apresentem, até 2022, o ano do bicentenário da independência brasileira, performance semelhante à de países desenvolvidos.

Também no sentido de elevar a performance dos sistemas de ensino, em agosto de 2015, no primeiro ano do segundo mandato do governo Dilma Rousseff, o Ministro da Educação Renato Janine Ribeiro lançou uma nova plataforma intitulada *Devolutivas Pedagógicas*, destinada aos docentes e gestores escolares. Nela são apresentados e comentados pedagogicamente por especialistas itens que compõem a Prova Brasil, são oferecidas explicações sobre o método de elaboração dos itens e estão dispostas interpretações dos níveis de proficiência dos alunos em língua portuguesa e matemática. O intuito do MEC/INEP é o de explicitar aos educadores os conhecimentos e habilidades testados na prova, estimular a apropriação dos resultados do SAEB e “colaborar” com as atividades de ensino, mostrando aos docentes como é possível explorar tais resultados em sala de aula. Além disso, na plataforma, é possível comparar também os resultados da Prova Brasil entre escolas e diferentes localidades do país.

Faz-se necessário destacar ainda que, a partir de 2013, o SAEB passou por duas modificações importantes em sua estrutura: incluiu, em caráter experimental, a avaliação na área de Ciências para estudantes dos últimos anos do EF e do Ensino Médio (EM) e estabeleceu mais um instrumento de avaliação: a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA - cf. Portaria nº 482, de 07/06/2013), prevista no Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC - Portaria nº 867, de 04/07/2012), que fixa os 8 anos de idade como o momento ideal para que todas as crianças estejam alfabetizadas, conforme meta prevista no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.

De acordo com o INEP, a ANA é uma avaliação censitária, que ocorre anualmente junto aos alunos do 3º ano do EF das escolas públicas, e tem por objetivo avaliar os níveis de alfabetização e letramento em Língua Portuguesa, a alfabetização Matemática e as condições de oferta do Ciclo de Alfabetização das redes públicas, dispondo, para tanto, de testes padronizados de desempenho e de questionários voltados aos professores e gestores das escolas.

Outra novidade que o INEP disponibilizou junto com os dados da edição de 2013 da ANA e da Prova Brasil foi a apresentação de dois indicadores contextuais - o Indicador de nível socioeconômico das escolas participantes (INSE) e o Indicador de formação docente -, além de um perfil de “Escolas Similares”. Para compor o INSE utilizou como fontes os questionários contextuais de 2011 dos estudantes participantes do SAEB, da Prova Brasil e do ENEM. O índice sintetiza informações sobre escolaridade dos pais e renda familiar, com o objetivo de contextualizar o padrão de vida do público participante das avaliações conduzidas pelo INEP. Com isso, o órgão pretende ajudar a melhorar as análises e a compreensão sobre o desempenho das escolas, tendo em vista as próprias condições sociais e econômicas das instituições e dos municípios onde estão instaladas.

Já para a composição do Indicador de formação docente, a fonte utilizada foi o Censo Escolar da Educação Básica como objetivo de classificar os docentes pelo nível de adequação de sua formação inicial em relação à disciplina ministrada e à etapa de atuação na educação básica. No caso da ANA, o indicador mostra, em cada escola, o percentual de disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática que são regidas por professores com Licenciatura em Pedagogia/Normal Superior, Licenciatura em Letras-Língua Portuguesa ou Matemática, respectivamente, ou por professores com Bacharelado em Pedagogia, Língua Portuguesa ou Matemática, que fizeram o devido curso de complementação pedagógica.

Por sua vez, o perfil de “Escolas Similares” sintetiza os resultados, por disciplina ou componente curricular no caso da ANA, de um grupo de escolas com características semelhantes em relação à sua localização por região no país, por ser considerada urbana ou rural e em relação aos valores próximos do INSE, permitindo, com isso, a análise contextualizada dos resultados obtidos.

A estrutura dessas iniciativas remete ao juízo de que os contextos socioeconômicos e culturais contribuem decisivamente para a compreensão dos resultados das avaliações e que não apenas os alunos, mas as escolas, professores, diretores e os gestores dos sistemas de ensino são também responsáveis pelo desempenho dos estudantes e devem prestar contas à sociedade acerca dos resultados por eles obtidos. Com isso, o MEC reconhece a necessidade de aumentar a transparência nos serviços públicos e de adotar medidas de responsabilização, também chamadas de *accountability*.

Para produzir o impacto e atingir as metas estabelecidas para a educação básica, o governo federal tem estabelecido acordos que formalizam a adesão dos municípios em troca de sua assistência técnica e financeira – são ações como o aumento de recursos para o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) voltados às escolas que atingem as metas do MEC, a elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR), em conjunto com as administrações locais², a demarcação da área de atuação do Programa Mais Educação (escolas de educação integral), entre outras.

Apesar de tais medidas incorporarem avanços, como a responsabilização de todos os envolvidos no processo educacional pelos resultados obtidos; o estabelecimento de relações que têm formalmente como meta a garantia de apoio técnico e financeiro aos entes mais necessitados; a busca de resultados cada vez mais convergentes para os sistemas de ensino, estabelecendo metas diferenciadas em acordo com as possibilidades particulares e pretendendo, com isso, reduzir desigualdades regionais; nota-se que tais ações produzem concomitantemente uma série de “efeitos indesejáveis”. A constante aplicação de testes padronizados tende a pressionar, enrijecer e induzir a redução da amplitude e variedade dos currículos escolares e a produzir, entre as escolas, estratégias que não propiciam elevação no nível de qualidade do processo educacional, mas encobrem os resultados por meio da omissão (ou mesmo exclusão) de alunos que apresentam baixa proficiência; deturpam informações sobre o fluxo escolar (repetência e evasão); fraudam o resultado dos testes, na medida em que professores respondem as questões junto com (ou pelos) alunos; ou mesmo pelo treino (e premiação) de estudantes para os exames.

Há que se reconhecer a coerência da atual política que procura estabelecer tanto a responsabilidade pública quanto a elevação dos padrões de desempenho dos sistemas de ensino. Entretanto, faz-se necessário problematizar os meios estabelecidos para atingir tais metas. Parece que os “danos colaterais” da aplicação de testes padronizados censitários nas escolas de EF indicam a necessidade de reavaliar essas ações, principalmente no sentido de separar a avaliação para a prestação de contas daquela feita para verificar os níveis de aprendizagem. Além disso, o foco estreito da Prova Brasil e do SAEB, desde o início, em Língua Portuguesa e Matemática, e mais recentemente em Ciências, assim como da ANA, não permite avaliar a amplitude curricular do EF. Melhor seria monitorar os sistemas de ensino por meio de testes amostrais mais amplos, que informassem sobre o desempenho dos estudantes em todas as áreas do conhecimento e, como complemento, poder-se-ia considerar a instituição de um sistema autônomo de supervisão das redes de ensino.

Não se pode negar que as características socioeconômicas dos alunos têm impacto mais significativo que os fatores intraescolares para explicar o desempenho escolar, fato evidenciado e reiteradamente comprovado desde a publicação do relatório Coleman (1966). As diferenças sociais que marcam os alunos brasileiros relativizam significativamente – se não, inviabilizam – a possibilidade de a escola cumprir seu papel de dar igual acesso a conhecimentos socialmente valorizados para toda a população estudantil. Óbvio está que as

2 O PDDE foi criado em 1995, pelo MEC, para propiciar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas de educação básica e às escolas privadas de educação especial, mantidas por entidades sem fins lucrativos. De acordo com o Ministério, o objetivo do programa é incentivar a melhoria da infraestrutura física e pedagógica das escolas e reforçar a autogestão escolar nos planos financeiro, administrativo e didático. Já o PAR, fruto do Plano de Desenvolvimento da Educação e da assinatura do plano de metas Compromisso Todos pela Educação, tem como objetivo incentivar a elaboração do planejamento da política de educação dos municípios, estados e DF por um período de quatro anos (2008 a 2011), auxiliando os entes na identificação das prioridades, tendo em vista as metas do Compromisso, e proporcionando recursos técnicos e financeiros. Para maiores informações dos programas vide o sítio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) - <http://www.fnde.gov.br/>.

avaliações como o SAEB, a Prova Brasil e a ANA não modificam por si só esta situação, determinada por relações sociais que extrapolam os muros da escola. No entanto, podem indicar características propriamente escolares que favoreçam a eficácia das instituições de ensino, a equidade dentro da escola, bem como a diminuição das desigualdades que ali se processam, mesmo que tais fatores tenham impacto relativamente pequeno no desempenho geral dos estudantes – nesse sentido, vide entre outros, estudos como os de Barboza e Fernandes (2001); Albernaz, Ferreira e Franco (2002); Soares (2003); Franco, Albernaz, Ortigão et al. (2007); Soares e Alves (2008).

Apesar de restritas no que toca à diminuição das diferenças sociais, as políticas educacionais deveriam mais que ampliar o monitoramento dos sistemas de ensino, tornando-os censitários, aprofundar o conhecimento acerca dos fatores que democratizam de fato o acesso aos conhecimentos e, então, ampliar o investimento onde comprovadamente haja impacto positivo para a qualidade do ensino nas escolas para todos os estudantes.

Provinha Brasil

No primeiro semestre de 2008, o MEC instituiu o primeiro ciclo da Provinha Brasil, um exame em larga escala destinado a crianças matriculadas no segundo ano do EF, geralmente com idades que variam entre seis e oito anos. A adesão ao exame é voluntária e o INEP, órgão responsável por sua organização, envia no início do ano às Secretarias de Educação duas versões da prova para que sejam aplicadas no começo e ao término do ano letivo.

De acordo com o Ministério, o objetivo dessa avaliação é “oferecer aos professores e gestores escolares um instrumento que permita acompanhar, avaliar e melhorar a qualidade da alfabetização e do letramento inicial oferecidos às crianças” (BRASIL, 2009a).

A partir dos resultados da prova realizada no início do ano, o MEC pretende que os professores tenham condições de verificar as habilidades e deficiências de seus alunos para que venham a interferir positivamente no processo de alfabetização. Com os resultados da segunda prova, os professores passariam a ter condições de constatar a eficácia de suas ações ao longo do ano e de refletir sobre os processos de ensino.

A Provinha Brasil é composta de 24 questões de múltipla escolha e três questões escritas, elaboradas a partir de uma matriz de referência para a avaliação da alfabetização e do letramento inicial, feita pelo MEC. A prova deve ser aplicada em horário de aula pelo professor da turma, ou por outro aplicador, e os resultados devem ser processados a partir de um guia que orienta a correção e a interpretação dos dados. Com isso, o MEC pretende que o professor saiba o nível de desempenho de sua turma de modo imediato.

Além disso, para dar visibilidade, deixar acessível e fomentar o tipo de interpretação de resultados que recomenda, o INEP lançou em 2014 uma plataforma online chamada **Sistema Provinha Brasil**. Para escolas e sistemas de ensino que optarem pela utilização da plataforma, os diretores escolares devem cadastrar docentes-aplicadores do teste, turmas e alunos e, posteriormente, os professores devem lançar os resultados de sua turma, para então serem gerados relatórios de desempenho por aluno, turma e item de prova e respectivas análises de resultados.

No relatório por aluno, pode-se verificar o número de acertos e o nível de desempenho geral na prova e, também, por item da prova, junto com a descrição das habilidades mensuradas em cada item. No relatório por turma, pode-se verificar o desempenho geral de cada turma, pela distribuição dos níveis de desempenho dos alunos e também pelo acompanhamento da “evolução” por nível de desempenho de turmas, alunos e escola, na comparação entre as provas aplicadas no primeiro e no segundo semestres do ano. No relatório por item de prova, pode-se analisar os erros dos alunos, em acordo com os critérios e padrões estabelecidos pelo INEP, bem como verificar quais foram as respostas em cada alternativa nas questões da Provinha Brasil.

Além de estimular docentes e gestores dos sistemas de ensino a uma visão padronizada do desempenho das crianças de cerca de sete anos de idade, negando com isso a existência de trajetórias singulares de

aprendizagem, de diferentes interpretações na leitura e, portanto, de múltiplas possibilidades de respostas a uma mesma questão, esses procedimentos introduzem os exames em larga escala logo no início da escolarização e inserem, desde muito cedo, as crianças em experiências atípicas, já que até então as avaliações padronizadas que pretendem aferir os resultados do processo de letramento não possuem relação alguma com os processos vividos cotidianamente nas escolas. De acordo com Esteban (2009), foram os resultados insatisfatórios do SAEB para o primeiro ciclo do EF que constituíram “o argumento para a ampliação do sistema de avaliação, levando-o a abarcar as crianças em início de escolarização” (p.50).

Evidências contidas em relatório inglês, intitulado *The Cambridge Primary Review Research Surveys* (ALEXANDER *et al*, 2009), iluminam este debate mostrando os sérios problemas subjacentes à intervenção e ao controle do Estado Inglês sobre a infância. Os resultados desse *survey*, produzido por professores de Cambridge que procuraram atualizar o tipo de análise de política educacional inaugurada pelo Relatório Plowden (1967), trazem indicações como as de reconsiderar a idade para o início da escolaridade obrigatória; de rever a influência externa sobre o currículo nos primeiros anos de escolarização, que tem sido limitado pela pressão subjacente à preparação dos alunos para os testes em larga escala; de rever a intervenção governamental que requer das escolas concentrarem-se no “básico”, excluindo muita coisa essencial que não tem sido considerada importante; de abolir os testes externos por produzirem estresse nas crianças e por comprometerem a qualidade da educação elementar.

Ao mesmo tempo, o Relatório deixa claro o apoio às aspirações e à agenda da política inglesa denominada “Every Child Matters” (Toda a Criança tem Importância), julgando necessária a intervenção pública em casos de crianças e famílias vulneráveis. Mesmo assim, são levantadas dúvidas sobre a extensão e a natureza dessa intervenção.

Ao que parece, tal como ocorre na Inglaterra, a Provinha Brasil configura-se como mais um instrumento de elevação do controle externo sobre as escolas e as práticas docentes, deixando de incidir, no entanto, nos complexos fatores que determinam o fracasso escolar de grande parte da jovem população estudantil.

ENEM

A primeira edição do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) ocorreu em 1998 e a iniciativa foi caracterizada pelo governo federal como inovadora por seu caráter interdisciplinar e a ênfase na avaliação de competências e habilidades. Desde então, o exame tem sido realizado anualmente, junto aos concluintes ou egressos do EM. Inicialmente, apresentou os seguintes objetivos: avaliar o desempenho do aluno ao término da escolaridade básica; aferir o desenvolvimento de competências fundamentais ao exercício pleno da cidadania; oferecer uma referência de auto-avaliação aos jovens, tanto em relação ao mercado de trabalho quanto em relação à continuidade de estudos; servir como modalidade alternativa ou complementar aos processos de seleção nos diferentes setores do mundo do trabalho, bem como de cursos profissionalizantes pós-médios e do ensino superior.

Por 11 anos consecutivos, o ENEM teve a mesma estrutura: foi constituído por uma única prova que abrangia as várias áreas de conhecimento, estruturada com 63 questões de múltipla escolha e uma redação dissertativa/argumentativa, acerca de temas de ordem social, cultural ou política. Desde o início, o exame funcionou como instrumento complementar ou alternativo aos processos seletivos para o nível superior, tanto em instituições públicas como privadas, o que lhe conferiu posição de destaque no EM, visto o aumento significativo no número de participantes do ENEM ao longo do tempo. Em 2005, o ENEM passou a ser utilizado também como critério de seleção de bolsistas no ensino superior pelo Programa Universidade para Todos (ProUni), fato que impactou significativamente o número de participantes no exame: em 2004, foram cerca de 1,5 milhões de inscritos e, em 2005, o número dobrou para cerca de 3 milhões. Em 2010, passou a ser uma das principais formas de acesso ao ensino superior público, tendo contado, em 2014, com mais de 8,7 milhões participantes.

No ano de 2009, o MEC formalizou uma proposta de reestruturação metodológica do ENEM à Associação Nacional de Dirigentes das Instituições Federais de Educação Superior (Andifes) e ao Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) para que fosse utilizado por todas as Instituições Federais de Educação Superior (IFES) como subsídio aos seus processos seletivos de ingresso, argumentando positivamente sobre os “ganhos de um processo unificado de seleção e a possibilidade concreta de [...] reestruturação de currículos no ensino médio” (BRASIL, 2009b, p. 1). De acordo com a proposta, a adesão das diversas IFES a um sistema unificado de seleção permitiria ampliar as oportunidades de acesso aos jovens brasileiros às respectivas vagas, além de estimular a mobilidade dos estudantes entre as diferentes regiões do país e propiciar uma relação positiva entre o EM e o ensino superior (ES), com a discussão e o estabelecimento de novas diretrizes para a prova. Neste último sentido, o MEC indicou as diretrizes do Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (ENCCEJA) para fundamentar a nova matriz do ENEM. O exame seria subdividido em quatro testes compostos por aproximadamente 50 itens de múltipla escolha, além de uma redação, em uma configuração que permitiria ter boa precisão na aferição das proficiências³.

As IFES tiveram autonomia para optar entre quatro possibilidades de utilização do Novo ENEM em seus processos seletivos: como fase única; como primeira fase; combinado o exame com o vestibular da instituição; e como fase única para as vagas remanescentes do vestibular. Além da redação, o formato final do Novo ENEM ficou em 180 questões objetivas, divididas nas quatro áreas do conhecimento da matriz do ENCCEJA: Linguagens, códigos e suas tecnologias; Ciências humanas e suas tecnologias; Ciências da natureza e suas tecnologias e Matemáticas e suas tecnologias, cada uma delas com 45 itens de múltipla escolha.

Com essa medida, o MEC ampliou os objetivos do ENEM, definindo metas bem pretensivas: democratizar as oportunidades de acesso às vagas federais de ES e pós-médio; induzir a reestruturação dos currículos do EM; possibilitar a mobilidade acadêmica dos estudantes pelo país; promover avaliação do desempenho acadêmico dos ingressantes nas IES; promover certificação de jovens e adultos no nível de conclusão do EM e possibilitar sua participação em programas governamentais.

No que se refere ao primeiro objetivo, não parece haver evidências suficientes que permitam considerar as mudanças do Novo ENEM como uma medida eficiente para alterar de forma significativa o perfil dos ingressantes nas instituições e cursos superiores de grande atratividade e, por isso mesmo, muito seletivos. Entre as variáveis que sabidamente têm impacto na definição dos ingressantes no ES destaca-se o nível socioeconômico dos estudantes e, neste país, já foi comprovada a forte associação entre a escolarização básica de boa qualidade e o nível socioeconômico dos alunos. Esse fato mostra que a simples reformulação do instrumento de avaliação, tal como se configurou a proposta do governo federal, não é capaz de produzir impacto suficiente para modificar a realidade brasileira, já que nem incide sobre as condições objetivas de escolarização dos estudantes, nem tampouco sobre seu nível socioeconômico. Essa tarefa tem sido alcançada muito mais pela expansão do número de vagas públicas, pelo cumprimento da Lei nº 12.711/2012, que estabelece cotas sociais para o ingresso nas IFES, e pelo Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES, Portaria Normativa nº 39, de 2007), que financia a permanência dos estudantes mais carentes nas instituições federais.

No entanto, a posição de destaque do Novo ENEM como principal instrumento da seleção unificada para o ingresso em instituições públicas de ensino superior parece permitir considerar efetiva a indução de mudanças no currículo do EM (MINHOTO, 2009). De acordo com pesquisas produzidas recentemente que tratam direta ou indiretamente sobre os impactos do ENEM nessa etapa da escolarização básica (BERGAMIN, 2013; SOUZA, 2014; TRAVITZKI, 2013), é possível afirmar que o exame vem exercendo interferência no trabalho do professor, no que toca ao planejamento das aulas e à adoção de instrumentos didático-metodológicos afinados com sua matriz de habilidades e competências, e

contribuído para o estabelecimento de uma característica mais propedêutica ao EM em detrimento de uma formação voltada eminentemente ao exercício da cidadania e à preservação de conhecimentos socialmente valorizados, como deveria ocorrer com a etapa final da escolarização básica, de acordo com a CF/88 e a LDB/96.

A matriz e os conteúdos do novo ENEM, definidos com participação da Andifes e do Consed, teve como marca principal a aproximação da forma e do conteúdo do exame aos antigos e concorridos vestibulares, uma mudança profunda em relação aos princípios que guiavam a elaboração do exame em suas 11 primeiras edições e que respondeu fundamentalmente ao objetivo de selecionar indivíduos ao ES público, ou “candidatos extremamente preparados”, a partir de “itens de alta complexidade, capazes de discriminar alunos de altíssima proficiência daqueles de alta proficiência” (BRASIL, 2009b, p. 5). Por fim, a determinação desse “novo” formato, com a apresentação dos conteúdos em textos extensos e tipicamente acadêmicos, revela a aproximação do ENEM às necessidades de seleção para o ingresso no competitivo mundo do ES público brasileiro, deixando claro seu principal caráter atualmente.

Ainda no que toca à função de acesso ao ES, é preciso destacar que o exame tem sido usado também fora das fronteiras nacionais. As Universidades portuguesas de Coimbra (UC), Algarve (UAIG) e Beira Interior (UBI) anunciaram a adesão ao ENEM para ingresso de estudantes brasileiros em seus cursos de graduação, no ano de 2014, o que parece legitimar socialmente e consolidar ainda mais o exame como instrumento de seleção ao ES.

Sobre o objetivo de estimular a mobilidade dos estudantes em território nacional, destaca-se a inegável comodidade e eficiência econômica da plataforma instituída pelo MEC, chamada de *Sistema de Seleção Unificada* (SiSU), tendo em vista que beneficia tanto os candidatos ao ES quanto as próprias instituições, oferecendo, por um lado, milhares de vagas de forma unificada em distintas instituições, concomitantemente ao acesso ao exame em território nacional para os interessados e, por outro, a redução de custos para todos os envolvidos nos processos seletivos. Tendo como base a lógica da eficiência econômica na ocupação das vagas, com a divulgação dos resultados do ENEM o sistema permite aos candidatos que antevejam as possibilidades concretas de ingresso em diferentes cursos e disponibiliza inúmeras alternativas àqueles que não obtiveram nota suficiente para concretizar a sua escolha. Com isso, muitos jovens são estimulados a substituir seus interesses iniciais pela mera viabilidade do ingresso em graduações de menor ou nenhum interesse, o que além de promover escolhas irracionais gera muita evasão entre as IFES, que acabam sendo apontadas como responsáveis por uma ineficiência que na verdade não lhes pertence, mas é proveniente da própria lógica do sistema.

Finalmente, vale destacar mais uma utilização do ENEM, a partir de 2010, com a possibilidade de declaração de proficiência e de certificação no EM (cf. Portaria normativa n. 4 de 11/02/2010). Em fevereiro de 2010, ficou definido que os procedimentos para a certificação parcial de proficiência e para a certificação no EM com base nas notas do exame seriam de competência das Secretarias de Educação e dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. Para obter a certificação, nos anos de 2010 e 2011, os interessados deveriam obter pontuação mínima de 400 pontos em cada prova objetiva do ENEM e de 500 na redação e, a partir de 2012, a pontuação mínima nas provas objetivas subiu para 450 pontos, permanecendo a mesma nota para a redação (Portaria nº 144, de 24 de maio de 2012).

Ao solicitante, ficou também facultada a possibilidade de utilizar os resultados de edições anteriores do ENEM (a partir de 2009) e do ENCCEJA-Ensino Médio (até 2008) para obter o certificado do EM, bem como de aproveitar as declarações parciais de proficiência obtidas em todas as edições do ENCCEJA-Ensino Médio realizadas no exterior. De acordo com o INEP, a correspondência entre os resultados obtidos dessas diversas aplicações provém de dois pressupostos:

- 1) relativamente às concepções pedagógicas desses Exames, a matriz de referência do ENEM foi concebida a partir da matriz do ENCCEJA e ambas guardam ainda um forte parentesco entre temas, competências e habilidades nas diferentes áreas de conhecimento;
- 2) os pontos de certificação, mesmo expressos em escalas distintas, são equivalentes e, desta forma, as pontuações mantêm fortes níveis de correspondência (BRASIL, 2014, p. 6).

³ A íntegra do documento enviado à Andifes e ao Consed pelo MEC pode ser acessada em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=768&Itemid (Acesso em 28/10/2013).

Entretanto, como destacado anteriormente, o ENEM foi revisto e modificado para atender às demandas de seleção de candidatos para o competitivo ES público brasileiro e para induzir mudanças nos currículos do EM, o que difere de seus objetivos iniciais de avaliar o desempenho de estudantes ao término da escolaridade básica e de aferir o desenvolvimento de competências fundamentais ao exercício pleno da cidadania. Para os que buscam a certificação no EM via ENEM, essa mudança pouco contribuiu à obtenção das pontuações mínimas necessárias, visto que para boa parte dos interessados não foi garantido o direito de frequentar regularmente o EM ou mesmo outras etapas da educação básica. Como remédio para o descumprimento da obrigação legal de oferecer educação básica regular a todo o cidadão brasileiro, o estado apresenta como alternativa um procedimento que acaba por responsabilizar o próprio indivíduo espoliado de seus direitos a comprovar conhecimentos que a ele não foi dada a justa oportunidade de aprender.

ENCCEJA

O Exame Nacional de Certificação de Competência de Jovens e Adultos (ENCCEJA) foi criado em 2002 para, de acordo com o MEC, aferir as competências e habilidades dessa população, nos níveis de conclusão do EF e EM, tendo por objetivos: construir uma referência nacional de auto-avaliação, adquiridas no processo escolar ou nos processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais; e servir às Secretarias de Educação como instrumento de aferição de conhecimentos e habilidades dos participantes nos níveis de conclusão do EF e EM.

O ENCCEJA não se propõe a avaliar a educação, as escolas ou os procedimentos de ensino, mas validar e certificar os conhecimentos, competências e habilidades dos participantes do exame, individualmente, como conhecimentos escolares. As provas estão estruturadas em quatro áreas de conhecimento, tanto no EF como no EM, tal como ocorre no ENEM. Até 2009, o ENCCEJA certificou ambas as etapas de ensino, porém, com a instituição do novo ENEM passou a certificar apenas o EF, visto que para a certificação no EM os brasileiros passaram a dispor do ENEM para tal função. No Exterior, além do EF, os interessados podem pleitear a certificação no nível de conclusão do EM, desde que tenham no mínimo 18 anos completos na data de realização das provas.

O participante deve obter, na parte objetiva da prova em cada uma das áreas, o nível 100 (cem), no mínimo, em uma escala de proficiência que varia entre 60 e 180. Esse nível de proficiência significa que o participante desenvolveu as habilidades mínimas necessárias para obter a certificação.

A adesão ao exame é opcional e, até 2008, tanto as Secretarias Municipais como as Estaduais de Educação poderiam efetivá-la mediante a assinatura de um termo de parceria específico com o INEP, órgão do MEC que elabora as provas e os materiais de orientação, além de prestar assistência técnica em todo o processo, corrigindo as provas e analisando os resultados. A partir de 2010, a adesão ficou disponível somente às Secretarias Estaduais de Educação, assim sendo, são atualmente os órgãos responsáveis pela adesão ao ENCCEJA e definem tanto os critérios de utilização do exame para fins de certificação, como as inscrições, o cadastro dos inscritos, a aplicação das provas, a divulgação dos resultados e o envio das informações ao INEP. Além disso, desde 2010, o INEP passou a publicar edital específico para a realização do ENCCEJA aos adultos submetidos a penas privativas de liberdade e adolescentes sob medidas socioeducativas que incluam privação de liberdade.

Apesar de o exame ter sido instituído em 2002, ele não se realizou nos anos seguintes (2003 e 2004), por conta de pressões contrárias de vários segmentos que atuam na EJA e que advogam a necessidade de realização de um amplo debate sobre o tema. Entretanto, a partir de 2005, o exame foi reeditado pelo MEC. Os argumentos contrários à realização do exame foram desde a problematização da padronização e abrangência nacional do ENCCEJA, que pressupõem uma visão sistêmica da EJA, incompatível com a própria história de

escolarização da referida população e a valorização de seus conhecimentos e saberes adquiridos ao longo da vida, até a fragmentação das disciplinas, com a certificação parcelada, que milita contra os fundamentos das reformas de ensino, quais sejam: o da contextualização e da interdisciplinaridade dos conhecimentos, não se prestando, portanto, a avaliar os indivíduos, seus saberes e experiências acumulados.

O tema da certificação de jovens e adultos que deixam de concluir a educação básica em tempo ideal não pode prescindir do debate acerca da histórica falta de estrutura da política de atendimento educacional dessa população. Em especial, é preciso atentar para os impactos negativos do exame no que se refere ao direito à educação, ou ao dever do Estado e das famílias em oferecer educação básica. A baixa idade com que a população pode participar dos processos de certificação, atualmente – para o EF, 15 anos, e para o EM, 18 anos, via ENEM – parece propiciar o descompromisso do Estado em oferecer educação, mesmo estando a população em idade escolar. Como é possível observar, o ENCCEJA e o ENEM abrem aos jovens um atalho que suprime a trajetória completa da educação básica.

Se por um lado, a política de avaliação destinada aos jovens e adultos permite constatar que a forma de organização da sociedade contemporânea não promove, para todos, oportunidades iguais para o desenvolvimento de suas habilidades, bem como de condições similares para o ingresso no mercado de trabalho, por outro, ilumina a crescente importância da educação em suas vidas. Quanto mais longe o indivíduo avança no sistema de ensino – em uma trajetória definida e entremeada por diferentes avaliações – maior é sua possibilidade de inserção social de destaque.

A explicação mais frequente para essas constatações é a de que vivemos em uma “sociedade do conhecimento” e a educação é a variável mais importante para definir a estratificação e a mobilidade social. Qualquer ocupação social depende atualmente cada vez mais de avanços científicos e de novas formas de tecnologia e, nesse sentido, a garantia de uma boa colocação relaciona-se cada vez mais com a produção e a aquisição de novos conhecimentos. De acordo com a lógica dessa explicação, a sociedade moderna deixa para trás um sistema de provimento ocupacional calcado em privilégios para estabelecer um sistema hierárquico pautado no desenvolvimento de méritos técnicos. Daí, a importância do sistema educacional e de sua qualidade, verificados e controlados pelas avaliações.

Ainda que se possa compreender a argumentação favorável à criação de alternativas ao processo de escolarização regular para um público que deseja retomar a própria trajetória educacional, ingressando no ensino superior ou técnico, ou mesmo para ascender profissionalmente, o ENCCEJA (e, em certa medida, o ENEM) parece valorizar menos as condições de acesso aos conhecimentos socialmente valorizados por jovens e adultos e mais a aquisição de uma certificação, ao reforçar sua importância. Para os que não tiveram o direito à educação básica assegurado pelo Estado o exame parece endossar a lógica de garantir o *mínimo* para responder a um futuro de adaptação à ordem social hierarquizada vigente, em que não há o menor espaço para questionamentos ou transformação.

Considerações Finais

Para finalizar, tendo em vista o panorama geral apresentado, apontam-se aqui considerações a respeito de alguns pontos de tensão que vêm marcando o Sistema Nacional de Avaliação (SNA) no que diz respeito à Educação Básica. Em termos operacionais, nota-se que o SNA passou a ser composto por um número crescente de avaliações em larga escala, no período. São processos uniformizados, centralizados e quantitativos, acompanhados de iniciativas recentes e mais pronunciadas que estimulam o uso dos resultados obtidos, buscando induzir mudanças no trabalho do professor e no cotidiano das instituições de ensino – tal como as plataformas *Devolutivas Pedagógicas* e *Sistema Provinha Brasil* –, o que tendencialmente produz a imobilidade e a padronização dos sistemas educacionais.

Tal característica choca-se com as prescrições contidas na CF/88, no que se refere à gestão das relações entre os sistemas de ensino. Em termos de gestão, sobressai como princípio constitucional o regime de colaboração entre os entes federados, o que deveria garantir e fomentar a realização de processos multiformes, descentralizados, cooperados, qualitativos e autônomos de avaliação.

Além disso, vários aspectos do SNA evidenciam o seu potencial ideológico, na medida em que, por exemplo, pretende avaliar a qualidade do ensino por meio da operação redutora que identifica qualidade imediatamente com desempenho dos alunos; ou, quando o resultado do levantamento de informações, feito por meio dos questionários contextuais, acaba compondo o núcleo principal da argumentação dos governos para qualificar como satisfatórias as condições físicas e humanas das escolas públicas, enquanto, na verdade, uma breve incursão na empiria mostra que as condições são na maioria dos casos apenas sofríveis; ou ainda, quando os resultados educacionais são usados pela mídia e pelos órgãos oficiais como informações objetivas e naturais, ocultando sua face parcial, na medida em que expressam tão somente uma faceta da realidade, fazendo com que tomemos a parte pelo todo, fomentando a distorção e não o esclarecimento.

Se estimulasse e produzisse estudos de maior complexidade sobre a qualidade da educação nacional, como uma política consistente e perene, o Estado revelaria maior disposição para compreender a radicalidade dos problemas e as contradições da realidade educacional brasileira, condição essencial para promover uma educação popular de qualidade. Usados como ferramentas de esclarecimento, os indicadores educacionais poderiam auxiliar no enfrentamento do que é verdadeiramente exasperador na educação do país: a perpetuação da extrema desigualdade ao acesso e à fruição da cultura e dos conhecimentos socialmente referenciados. Sem dúvida, a avaliação rigorosa da qualidade das escolas e dos sistemas educacionais é elemento imprescindível para a construção de uma sociedade justa e democrática e é por esse motivo que deve estar sempre submetida ao crivo da crítica.

Entretanto, fica claro que no âmbito do SNA ainda é preciso haver muito mais espaço para que os problemas educacionais sejam entendidos por todos à luz das contradições sociais. O que tem sido disseminado é a certeza de que tais problemas são desvios ou incorreções de funcionamento do próprio sistema de educação brasileiro, convertidos, portanto, em problemas técnicos, de gestão. Parece que o tratamento crescentemente sistemático e técnico dos problemas educacionais e as consequências que produz em termos de ações políticas, além de não avançar positivamente em direção a mais qualidade em educação, tende a reforçar a visão tecnológica da realidade.

Referências

- ALBERNAZ, A.; FERREIRA, F.; FRANCO, C. Qualidade e equidade no ensino fundamental brasileiro. *Pesquisa e Planejamento Econômico*. Rio de Janeiro, v. 32, n. 3. 2002.
- ALEXANDER, R.; DODDINGTON, C.; GRAY, J.; HARGREAVES, L.; KERSHNER, R. *The Cambridge Primary Review Research Surveys*. England: Routledge. 2009.
- BARBOSA, M. E. F. e FERNANDES, C. A escola brasileira faz diferença? Uma investigação dos efeitos da escola na proficiência em Matemática dos alunos da 4a série. In: FRANCO, C. *Promoção, ciclos e avaliação educacional*. Porto Alegre: Artmed, p. 155-172. 2001.
- BERGAMIN, F. M. B. *Currículo e Exame Nacional do Ensino Médio*: rupturas e permanências na conformação dos saberes históricos escolares. Dissertação de mestrado em Educação, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), 2013.
- BESSON, J. L. *A Ilusão das Estatísticas*. Tradução de Emir Sader. São Paulo: UNESP. 1995.
- BONAMINO, A.; FRANCO, C. Avaliação e Política Educacional: o processo de instituição do SAEB. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo: n. 108, p. 101-132, nov. 1999.

BRASIL. *Guia de certificação 2014*. Disponível em: http://download.INEP.gov.br/educacao_basica/enem/certificacao/2014/guia_certificacao_enem_2014.pdf, acesso em: 02/09/2015.

BRASIL. *Provinha Brasil – Apresentação*. Disponível no site do MEC, em 22/09/2009: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=211&Itemid=86. 2009a.

BRASIL. *Proposta à Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior*. Brasília, 2009b.

BRASIL. *Lei nº 12.711*, de 29 de agosto de 2012. Lei de Cotas: dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio.

BRASIL. *Portaria Normativa nº 39*, de 12 de Dezembro de 2007. Institui o Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES. Brasília.

ESTEBAN, M. T. Provinha Brasil: desempenho escolar e discursos normativos sobre a infância. *Sísifo: Revista de Ciências da Educação*. N.º 9, mai/ago. 2009.

FERNANDES, R.; GREMAUD, A. *Qualidade da Educação: avaliação, indicadores e metas*. Disponível em: http://www3.fgv.br/ibrecps/rede/seminario/reynaldo_paper.pdf. 2009.

FRANCO, C.; ORTIGÃO, M. I.; ALBERNAZ, A.; BONAMINO, A.; AGUIAR, G.; ALVES, F.; SATYRO, N. Qualidade e equidade em educação: reconsiderando o significado de fatores intra-escolares. *Ensaio: avaliação e políticas públicas educacionais*. Rio de Janeiro, v.15, n.55, p. 277-298, abr./jun. 2007.

MINHOTO, M. A. P. Modelação Curricular do Ensino Médio: análise de prescrições legais e do papel da avaliação dos sistemas de ensino. *Jornal de Políticas Educacionais*, v. n. 5, p. 27-36. 2009.

SOARES, J. F. e ALVES, M.T. G. O efeito das escolas no aprendizado dos alunos: um estudo com dados longitudinais no Ensino Fundamental. *Educação e Pesquisa*. São Paulo, v.34, n.3, p. 527-544, set./dez. 2008.

SOARES, T. M. Influência do professor e do ambiente em sala de aula sobre a proficiência alcançada pelos alunos avaliados no Simave 2002. *Estudos em Avaliação Educacional*. São Paulo, v. 28, p. 103-123. 2003.

SOUZA, D. L. *Os Usos e Objetivos do Enem na Avaliação de Jovens e Educadores da Rede de Ensino de Guarulhos*. Trabalho de Conclusão de Curso – Departamento de Educação da Escola de Filosofia Letras e Ciências Humanas da Unifesp, Guarulhos, 2014.

TRAVITZKI, R. *ENEM: limites e possibilidades do Exame Nacional do Ensino Médio enquanto indicador de qualidade escolar*. 2013. Tese de Doutorado - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

Recebido em Outubro de 2015 | Aprovado em Fevereiro de 2016.

RESENHA

ATRIA, Fernando. *Derechos Sociales y educación: un nuevo paradigma de lo público*. Santiago: Lom ediciones, 2014.

Por Marina Feldman

O último livro de Fernando Atria é uma obra cheia de proposições ambiciosas e inter-relacionadas, ainda que com um olhar pragmático que mantém preso ao solo de onde escreve¹. Algumas delas dizem respeito diretamente a modificar o sistema educacional chileno. Outras, tratam sobre como superar o paradigma neoliberal. Mas, a mais geral e interessante delas é a que o vincula a uma esquerda que se reconhece no passado e busca reinvenção para mirar o futuro. Trata-se da proposição de resgatar o sentido político e a centralidade da palavra *socialismo*. O autor questiona seus leitores logo de início se a figura de Allende os interpela, os implica e dá sua própria resposta. Ao enxergar um caminho de esquerda pela via da institucionalidade, em uma pedagogia lenta, que não vê o socialismo como *telos* estático, mas como direção de movimento, Atria se mostra implicado por essa herança².

Para trilhar esse caminho, dialoga em toda a obra com a ideia de direitos sociais e a concepção de cidadania sob a qual estes direitos repousam. Para ele, isso implica falar em um caminho de mudança de paradigmas. Não tem receios de afirmar que o caminho que aponta é o correto e o faz com base em sua concepção de público: dizer que “cada um tem a sua verdade” é, para Atria, a “privatização final” (2014, p. 121). Privatização em que aqueles que possuem o poder, a influência e a expertise, afirmam que têm a “sua verdade”, negando-se a colocá-la em discussão com “outras verdades” e afirmando o *status quo* de um modo que naturaliza seu autoritarismo. O que ele se propõe a fazer é distinto e requer clareza. O próprio intuito de escrever um livro é, para Atria, apresentar ao leitor motivos pelos quais o que se está propondo é correto. Trata-se, para ele, de uma relação simétrica em que seu desejo é convencer o leitor da correção de suas ideias e em que o leitor pode desejar convencê-lo do contrário, necessitando apenas reunir argumentos e colocá-los em discussão.

Mas de que, afinal, Atria está tentando nos convencer? A resposta dessa pergunta precisa ser feita em partes. Como questão de fundo está, como já apontamos, a ideia de que um caminho diferente é possível, que podemos criar formas de sociedade mais humanas e menos predatórias. Depois disso, temos a ideia de que os direitos sociais diferem, sim, dos direitos individuais, mas não pelos motivos usualmente apresentados, e sim porque em sua essência remontar a um paradigma diferente de cidadania. Mais além, a partir da metáfora dos direitos sociais como enxertos na sociedade liberal, quer nos demonstrar a possibilidade desse *corpo intruso* modificar seu receptor, em um processo de pedagogia lenta. Em seguida, elege a problemática da gratuidade da

¹ Atria dialoga com o contexto chileno do chamado governo de “Concertación”, que remete à coalizão político-partidária que surge originalmente como oposição ao regime ditatorial de Pinochet e que se mantém no poder entre os anos de 1990 e 2010. Atria considera que as obras deste governo consistiram em humanizar a herança da ditadura, mesmo porque atuaram no mesmo marco legal, da Constituição de 1980, e porque almejavam primeiramente a manutenção da normalidade institucional. Reconhecida necessidade desse papel, Atria volta sua crítica ao sistema educacional chileno de “quase-mercado”, baseado em subvenções, que foi instituído ao longo destes governos. Cabe lembrar, também, que Atria escreve já no contexto do governo Bachelet, eleita pelo Partido Socialista do Chile e que, em sua campanha, se comprometeu a modificar o sistema vigente, retomando princípios de gratuidade universal.

² Fernando Atria é professor de direito na Universidad de Chile e na Univesidad Adolfo Ibáñez, sendo participante ativo do presente debate sobre as reformas educacional e constitucional no Chile e militante do Partido Socialista.

educação para indicar uma via pela qual essa contaminação do paradigma neoliberal por um novo paradigma de direitos sociais é possível. Por último, seus esforços se voltam a nos convencer de uma forma que considera adequada, em termos mais operacionais e práticos, para solucionar especificamente o caso chileno.

Sua compreensão do caso chileno e as soluções que aponta são apresentadas na segunda, terceira e quarta partes do livro, especialmente a partir do capítulo VII, aonde propõe o que chama de uma mudança “antigatopardista”³. A quarta e última parte se dedica exclusivamente à noção de público no ensino universitário. Já a reflexão das duas partes anteriores circula entre os diferentes níveis de ensino, ainda que o autor enxergue que o caminho lento e gradual deva começar pela gratuidade do Ensino Superior (que considera mais fácil de alcançar) para então seguir para a Educação Básica (que considera mais importante). A ordem invertida que propõe estaria justamente vinculada a sua ideia de um aprendizado gradual da cidadania.

As soluções que apresenta para o caso chileno são interessantes e pode-se que dizer que também pragmáticas. O autor dialoga com a realidade chilena com lucidez e se preocupa sempre em refutar possíveis argumentos em oposição – ainda que sua seleção de argumentos contrários seja, por vezes, caricatural. Também se explica em relação as suas escolhas de caminhos, baseado na impossibilidade de mudanças mais extremas na conjuntura presente. Para decidirmos, porém, se nos encontramos entre os leitores que concordam ou entre os que discordam dele (e reúnem argumentos para refutá-lo), se faz necessário voltar nosso olhar para a conjuntura chilena, bem como para outros autores que apontam caminhos diversos dos de Atria. Pode tratar-se de um desafio interessante, mas não nos ateremos a isso por ora.

A nós, que temos o olhar voltado para o contexto brasileiro, interessam mais suas compreensões mais amplas: do paradigma neoliberal com sua lógica de mercado; da separação do sistema educacional desta esfera e da proposição de um novo paradigma. Para isso, vale detalhar brevemente caminho que o autor traça nas primeiras partes do livro.

Compreender e delimitar o que são direitos sociais, diferenciando estes dos direitos individuais, é o que se propõe fazer no primeiro capítulo. Nesse ponto, começa a tecer sua crítica aos juristas que denomina de “progressistas” (ATRIA, 2014, p. 34). Atria considera que, na tentativa de dar legitimidade e força normativa aos direitos sociais, tenta-se apagar as diferenças existentes entre estes e os direitos individuais. Na concepção do autor isso apagaria a natureza política, vinculada a cidadania, que é parte da noção de direitos sociais. Desse modo, não seria possível inserir os direitos sociais na concepção de justiça que hoje vigora, pois os direitos sociais mostram os limites de uma teoria contratualista. Por isso compreende, já no segundo capítulo, os direitos sociais como *enxerto* na sociedade liberal. É até possível garanti-los, mas disso decorrem duas possibilidades: ou a natureza dos direitos será modificada, transformando-os em direitos individuais a um mínimo, ou a presença desse “corpo estranho” modificará aos poucos a estrutura da sociedade. Segue, assim, em sua crítica àqueles que, para garantir a exigibilidade judicial, subvertem a própria essência dos direitos sociais como componentes da cidadania, passando a demandar um mínimo.

Mas, certamente não é só com os “progressistas” que Atria dialoga e discorda. Também refuta, por outro lado, a ideia de que os direitos sociais, estando sujeitos a escassez, somente poderão ser garantidos quando os recursos estiverem disponíveis, dentro da “reserva do possível”. É à noção de escassez que Atria ira dedicar seu terceiro capítulo, aonde demonstra que todos os direitos estão sujeitos, em maior ou menor grau, a situações de escassez que podem gerar privações – como no caso de uma situação de guerra, em que o direito de ir e vir fica limitado por certas contingências. Falar em direitos sociais seria, portanto, falar em um modo de administrar a escassez, pois “afirmar que algo é um direito social não implica sustentar que não seja escasso, senão que,

³ A ideia de mudança gatopardista remete à novela italiana *Il Gattopardo*, do escritor Giuseppe Tomasi, traduzida em português como “O Leopardo”. Gatopardismo vincula-se a um contexto em que se “muda tudo para que as coisas permaneçam iguais”. Quando fala em uma mudança antigatopardista, Atria sustenta a possibilidade de mudar pouco, fazendo com que tudo seja diferente, que é como entende a mudança no sistema de ensino superior chileno que propõe.

como aquilo que é escasso é parte do conteúdo da cidadania, sua distribuição deve ser igualitária entre todo os que tem direito” (ATRIA, 2014, p. 57)⁴. Em síntese, está se falando em uma distribuição baseada em critérios de cidadania, e não de mercado, e é aí que começa a se inserir uma problemática central para o autor: o mercado, independente de qualquer intenção boa ou ruim, é caracterizado pela busca de ampliação da produção e segmentação da sua distribuição. Ou seja, distribuir um bem pela via do mercado traz necessariamente certo grau de desigualdade, o que implica em que, ao afirmar o caráter de direito social de algum aspecto da vida, se faz necessário separar essa esfera do mercado.

Já no quarto capítulo, o autor nos demonstra que os direitos sociais são um caminho para uma sociedade distinta, assim como um bem em si. É o que Atria chama de “bem interno” (2014, p. 76) que, sendo produzido pela sociedade, caracteriza ao mesmo tempo meio e fim de um caminho de cidadania, reconhecimento do outro e aprendizado político. Trata-se do capítulo com viés mais filosófico, em que se baseia na ideia de Taylor de “pedagogia lenta”, para retomar uma ética da virtude. Ética tal que, ao contrário do que afirmam os defensores do liberalismo político e da democracia representativa, não é irreal se se for compreendida como movimento gradual, de aprendizado coletivo. Usa, nesse contexto, o exemplo dos países escandinavos, em que as condições institucionais desenvolveram gradualmente nos indivíduos a compreensão de que seus interesses eram comuns, impedindo retrocessos significativos nos direitos sociais, mesmo em períodos de recessão.

É, portanto, para as condições institucionais que irá se voltar na segunda parte do livro, que intermedeia as considerações mais abstratas para a primeira parte com as indicações mais específicas, relativas à realidade chilena, que trará nas partes finais da obra. No quinto capítulo elege, como já dito, a gratuidade como problemática chave que, segundo ele, seria o caminho para a mudança de um paradigma neoliberal para um paradigma de direitos sociais. Baseado nas ideias vinculadas à ciência de Kuhn, Atria afirma que paradigmas são teorias que estruturam nossa forma de analisar e compreender o mundo. Esses paradigmas apontam para os problemas que são relevantes e merecem esforços no sentido de sua resolução. Também é nesse marco que se desenvolvem as chaves de análise dos problemas e as chaves de correção para as soluções apresentadas. E, note-se, se o paradigma é essa força estruturante do modo de pensar, ele também classificará o que está posto como problemático ou não. Na metáfora do autor, dois olhares de dois paradigmas diferentes na mesma direção podem enxergar coisas completamente distintas. Pode ser, inclusive, que aonde um enxerga o problema o outro enxerga a solução.

Nesses termos, o autor identifica uma hegemonia do paradigma neoliberal, que não permitiria enxergar certos problemas e vicissitudes, pois nega o público e insere todas as necessidades em um campo de problemas privados, que devem ser resolvidos pelo indivíduo através do mercado. Ou, em sua versão “com rosto humano”⁵, o governo neoliberal garantiria acesso a determinados bens mínimos, apenas para aqueles que não puderam acessá-los pela via do mercado. Nesse contexto, porém, a problemática da qualidade dos serviços ofertados pelo estado diz respeito apenas àqueles que, sendo desfavorecidos, tem menos poder e influência para garantir uma oferta de qualidade.

Considerando-se, porém, a educação (e outros bens) como direito social, translada-se de uma mera ideia de prestação estatal para os pobres (ou, no caso chileno, de seguro que garante acesso ao mercado educacional), para uma ideia de bem público e direito do cidadão. É calcado nessa ideia que, no sexto capítulo, o autor apresenta os três princípios que embasariam o funcionamento do mercado e, em oposição, os três princípios de um sistema baseado na concepção de direitos sociais. Em primeiro lugar, se no mercado cada um atua

baseado no seu próprio interesse, a provisão de um direito social é feita porque o provedor serve ao interesse do cidadão. Em segundo lugar, enquanto no mercado ninguém tem o dever de provisão ou o direito a receber antes da assinatura de um contrato, a própria existência de um direito social do cidadão implica em um dever de provisão. Por último, enquanto no mercado cada um é livre para oferecer e contratar as condições que desejar, no caso de um direito social as condições de oferta não podem ser estabelecidas nem unilateralmente, nem para cada caso específico. Essas condições, pelo contrário, deverão estar especificadas em um protocolo público universal, definido politicamente.

É a partir dessa ideia que Atria delimitará seu conceito-chave de público- que diferencia do que é meramente estatal- e do que chama de “regime do público” (2014, p. 218). Pensando nesses três princípios defenderá que a superação de um sistema de mercado na educação depende de colocar fim ao lucro, à seleção dos estudantes e garantir a gratuidade universal. É com base nisso tudo que traçará seu caminho alternativo para o sistema educacional chileno. Caminho, este, que retomaria uma lógica de cidadania e semearia um novo paradigma que, pouco a pouco, superaria o estado civil de conveniência geral, em que a visão do outro é instrumental. Num caminho gradual, a repolitização dos direitos sociais e a retomada da noção de um regime do público são meios e fins de um caminho que tem como direção de movimento uma sociedade mais justa, que, certamente, não estará livre de problemas. Entretanto, sob um novo paradigma que foi e seguirá sendo construído em uma pedagogia lenta, esses problemas e a forma de resolvê-los se torna outra, que baseia-se na compreensão de um bem comum compreendido e definido politicamente. E é com essa noção de regime do público, que reestabelece o papel do estado como esfera distinta do mercado e aponta um horizonte para as políticas públicas em educação, que Atria faz sua reflexão situada e enraizada no contexto chileno transcender fronteiras e ajudar também a aprimorar nosso olhar sobre o contexto brasileiro.

4 Tradução livre da autora do trecho que segue: “[...]afirmar que algo es un derecho social no implica sostener que no es escaso, sino que, como aquello que es escaso es parte del contenido de la ciudadanía, su distribución debe ser igualitaria entre todos los que tienen derecho”.

5 O autor considera o governo de “concertación”, que governou durante a transição para a democracia, como uma versão humanizada do neoliberalismo. Sobre isso, ver ATRIA, Fernando. Veinte años después, Neoliberalismo com rostro humano. Santiago: Catalonia, 2013.

RESUMOS DE TESES E DISSERTAÇÕES**Ação sindical na construção da agenda política: um estudo sobre as reivindicações e negociações da APP-Sindicato com os governos entre os anos de 2003 e 2015****Autora: Aline Chalus Vernick Carissimi****Nível: Doutorado (PPGE/UFPR)****Orientadora: Prof.^a Dra. Andrea Barbosa Gouveia**

Esta tese apresenta um panorama do sindicalismo docente no estado do Paraná, especificamente a ação sindical da APP-Sindicato, a partir de estudos sobre sua intervenção na construção da agenda política, por meio das reivindicações e negociações com os governos entre os anos de 2003 e 2015. O desafio central é saber como se dão as negociações entre governo e sindicato sobre a pauta educacional do Estado do Paraná. Dessa maneira discute-se as relações de poder presentes nos processos de disputa da agenda política entre a APP-Sindicato e os governos do Estado do Paraná, Roberto Requião do PMDB e Beto Richa do PSDB, especialmente na negociação da pauta corporativa do magistério da educação básica de rede pública estadual do Paraná. Os dados em torno das reivindicações do magistério e os processos de negociação da agenda política foram extraídos a partir do jornal institucional do sindicato o "30 de agosto", pautas de reivindicações e relatórios de governo. No desenvolvimento deste trabalho foram realizados estudos e análises a partir da contribuição de Bourdieu (2012) sobre a disputa pelo poder. Além disso, foram realizados estudos sobre a história do sindicalismo docente no Brasil, em especial o contexto histórico da educação pública no Paraná articulado à trajetória da APP-Sindicato, também foram analisadas a organização estrutural e política da APP-Sindicato. No que se refere às condições de trabalho dos docentes na atualidade, foram realizados levantamentos sobre a conjuntura de carreira e emprego público no Brasil, relacionando-a com as reivindicações da APP-Sindicato, em especial, no que se refere às questões salariais, jornada de trabalho e regime de contratação. Por fim, o trabalho se encerra com a apresentação das negociações, sobre a agenda de reivindicações, estratégias e resultados das principais demandas do magistério público paranaense junto aos governos do Estado do Paraná.

Palavras-chave: Sindicalismo docente. APP-Sindicato. Agenda política. Ação sindical. Relações de Poder.

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: Prof.^a Dra. Andrea 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.

Gestão Democrática: impasses e desafios para a elaboração da Lei Estadual nº 15113, de 11 de novembro de 2003 do Estado do Acre

Autor: Pierre André Garcia Pires
Nível: Doutorado (PPGE/UFPR)
Orientador: Prof. Dr. Ângelo Ricardo de Souza

A presente pesquisa tem a gestão educacional democrática como seu tema, e como objeto tomo a criação e elaboração da Lei nº 1513, de 11 de novembro de 2003, que dispõe sobre a gestão democrática do sistema público de ensino do Estado do Acre. A tese apresenta informações sobre o histórico, construção e modificações que ocorreram após a aprovação da referida lei. Por isto, o problema que esta tese buscou responder está articulado à seguinte questão: como se deu o processo de elaboração da lei estadual 1513/2003 e quais são os objetivos por ela própria propostos para a constituição ou ampliação da democracia na educação acreana? Para o desenvolvimento da pesquisa foram realizadas análise de documentos, pesquisas bibliográficas e uma pesquisa de campo, utilizando-se como instrumento entrevistas gravadas com os sujeitos que atuaram de forma muito próxima à elaboração da lei. A tese trata da teoria democrática, dos debates sobre a gestão democrática da educação, considerando o contexto da legislação brasileira, e produz um panorama dos Estados e do Distrito Federal em relação a gestão democrática, além, por certo, de analisar a lei estadual acreana de gestão democrática. Apontamos que as mudanças ocorridas no sistema de ensino da rede estadual estão relacionadas à nova modalidade de escolha dos diretores das unidades de ensino e a criação de novas funções para a escola: o coordenador de ensino e o coordenador administrativo, constituindo assim junto com o diretor o núcleo gestor da escola. Nas conclusões, a pesquisa mostra que elaboração da lei aconteceu em três momentos distintos, através de debates envolvendo: a SEE e CODEP; debates nas escolas dos vinte e dois municípios do Acre e a plenária final com a participação de representantes dos municípios, sindicatos, Universidade Federal do Acre, profissionais da educação entre outros. De certa forma os envolvidos tiveram a possibilidade de participar de maneira a contribuir com as suas sugestões para a versão final da proposta de lei. Concluindo esse trabalho, a lei 1513/2003 aponta como elementos para a constituição e ampliação da gestão democrática no Estado do Acre, a eleição dos diretores e a criação dos conselhos escolares. Esses instrumentos possibilitam aos sujeitos autonomia, participação e condições para o desenvolvimento de um trabalho coletivo na escola.

Palavras-chave: Políticas Educacionais. Gestão Escolar. Gestão Democrática. Acre.

Eleições como forma de provimento da direção escolar na Rede Municipal de Ensino de Curitiba

Autora: Renata Riva Finatti
Nível: Mestrado (PPGE/UFPR)
Orientador: Prof. Dr. Ângelo Ricardo de Souza

Este trabalho busca discutir, à luz do conceito de democracia, as virtudes e vicissitudes do processo de provimento das equipes diretivas das unidades educacionais públicas do município de Curitiba. O município tem, desde 1983, normatização que rege esses processos de escolha por meio de eleições ou consultas à comunidade. Não obstante, a operacionalização desta normativa, ao longo destas três décadas, não foi analisada quanto a sua efetividade como princípio democrático, foco desta pesquisa. A democracia é princípio da legislação Brasileira desde o século XIX, ainda que o conceito tenha sido ampliado ou modificado desde então. O Brasil é um Estado Democrático de Direito, como descrito na Constituição Federal e, portanto, o princípio democrático rege as instituições públicas, dentre as quais a escola. Além do imperativo da Constituição Federal/88 para a gestão democrática da educação (art. 206, VI), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB 9394/96) reafirma o princípio em dois artigos, 3º e 14, impondo a cada sistema a definição de normas de gestão democrática do ensino público. Na mesma toada, os Planos Nacional, Estadual e Municipal de Educação explicitam o princípio e a necessidade de se criarem mecanismos para sua efetivação, dentre os quais a consulta à comunidade para provimento da função de dirigente escolar. A pesquisa teve, portanto, como objetivos específicos, a discussão dos conceitos de Estado, democracia e gestão democrática da escola pública; a discussão e análise das eleições como forma de provimento da direção escolar, um dos instrumentos de materialização da gestão democrática da escola pública; descrição e análise de como é tratada a forma de provimento da função de direção das 184 escolas municipais na legislação de Curitiba, à luz do conceito de democracia; e a criação de um banco de dados dos/as profissionais que ocuparam as funções de direção em cada uma das 184 escolas de Curitiba desde os primeiros processos eleitorais (década de 1980). A pesquisa foi desenvolvida a partir de dados documentais e advindos de questionários a diretores/as de escolas municipais, além de análise bibliográfica. Dentre as fontes empíricas, foram estudadas as leis que regeram os processos de eleição/consulta no município de Curitiba, os decretos de nomeação dos/as profissionais que ocuparam função de direção nas unidades escolares após pleitos, a documentação do último processo de escolha, ocorrido em outubro/novembro de 2014, os relatos e observações desta pesquisadora, que esteve atuando na Secretaria Municipal de Educação de Curitiba durante toda a pesquisa, e em especial na equipe de Gestão Escolar durante o processo de consulta e nomeação das candidatas eleitas, bem como um questionário realizado com as novas gestoras, alguns meses após sua nomeação. Os dados demonstram que a rotatividade de profissionais na função de direção não é garantida nas unidades por meio das

eleições, na forma como essas foram tratadas na legislação até 2014, tampouco o instrumento garante gestões democráticas da escola pública.

Palavras-chaves: Gestão democrática. Escola pública. Eleições de diretores/as. Provimento de dirigentes escolares. Políticas Educacionais.

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