

rbpae

revista brasileira de política
e administração da educação

Editora

Lúcia Maria de Assis - UFG

Editora Associada

Daniela da Costa Britto Pereira Lima - UFG

Conselho Editorial

Almerindo Janela Afonso (UMinho, Portugal)
Bernardete Angelina Gatti (FCC)
Cândido Alberto Gomes (UCB)
Carlos Roberto Jamil Cury (PUC-MG)
Célio da Cunha (UNB)
Edivaldo Machado Boaventura (UFBA)
Fernando Reimers (Harvard University, EUA)
Inês Aguerrondo (Universidad San Andrés, Argentina)
João Ferreira de Oliveira (UFG)
João Gualberto de Carvalho Meneses (UNICID)
João Ramos Paz Barroso (ULISBOA, Portugal)
Juan Casassus (UMCE, Chile)
Licínio Carlos Viana da Silva Lima (UMinho, Portugal)
Lisete Regina Gomes Arelaro (USP)
Luiz Fernandes Dourado (UFG)
Márcia Angela da Silva Aguiar (UFPE)
Maria Beatriz Moreira Luce (UFRGS)
Nalú Farenzana (UFRGS)
Rinalva Cassiano Silva (UNIMEPE)
Sofia Lerche Vieira (UECE)
Steven J. Klees (University of Maryland, EUA)
Walter Esteves Garcia (Instituto Paulo Freire)

Secretária

Christiane Fagundes Guimarães Pereira - UFG

Estagiária

Samára Assunção Valles Jorge - UFG

Endereço para correspondência
REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA E
ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO

Faculdade de Educação - UFG
Núcleo de Estudo e Documentação:
Educação, Sociedade e Cultura
Sala 130, Setor Universitário | Goiânia - GO - CEP: 74605-050
Telefone: (62) 3209-6220
(PPGE – Programa de Pós-graduação em Educação)
www.anpae.org.br/rbpae | E-mail: anpaerevista@anpae.org.br

Comercialização e assinaturas

Os pedidos de assinatura, compras avulsas e de livrarias devem ser encaminhadas à anpaerevista@anpae.org.br. As assinaturas, serão efetivadas por meio de depósito para ANPAE/RBPAE, diretamente no Banco do Brasil, Agência 3607-2, conta n. 49.098-9. É necessário enviar o comprovante de depósito juntamente com os dados do assinante (nome/instituição; CPF/CNPJ; endereço; e-mail; telefone para contato). Valores: Assinatura institucional anual (três exemplares de cada número): R\$ 300,00. Assinatura individual anual: R\$ 120,00. Assinatura do Exterior anual: R\$ 50,00. Revista avulsa: R\$ 40,00.

A Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBPAE) é uma publicação quadrimestral da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE) que visa difundir estudos e experiências educacionais e promover o debate e a reflexão sobre questões teóricas e práticas de política e administração da educação, particularmente sobre temas pertinentes às políticas públicas e institucionais de educação, planejamento e avaliação educacional, gestão de sistemas de ensino, escolas, universidades e outras instituições de educação e formação cidadã. A RBPAE é publicada desde 1983, sendo distribuída aos sócios da ANPAE, a assinantes individuais e institucionais, a bibliotecas e ao público por meio de vendas avulsas.

Os artigos assinados refletem as opiniões de seus autores e não as da editoria ou do conselho editorial da RBPAE, nem da ANPAE. Os direitos de publicação e tradução do material desta edição são reservados à ANPAE. Uma vez publicado, o material pode ser reproduzido desde que citada a fonte.

Indexação

BBE – Bibliografia Brasileira de Educação (Brasília, Brasil, MEC/ INEP)
CLASE – Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades (México, UNAM)
LATINDEX - Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal (México).
SUMARIOS.ORG - Sumários de Revistas Brasileiras (Brasil)

Consultores Editoriais/parceiristas ad hoc

Adriana Maria Cancelli Duarte (UFMG), Aida Maria Monteiro Silva (UFPE), Alice Miriam Happ Botler (UFPE), Almerindo Janela Gonçalves Afonso (UMinho), Carina Elisabeth Maciel de Almeida (UFMS), Carlos Cardoso Silva (UFG), Denise Silva Araújo (UFG), Edilene da Rocha Guimarães (UFPE), Janssen Felipe (UFPE), Kátia Augusta Curado Pinheiro Cordeiro Silva (UNB), Lucíola Santos (UFMG), Maria Beatriz Moreira Luce (UFRGS), Maria Celi Chaves Vasconcelos (UERJ), Maria Emilia de Castro Rodrigues (UFG), Nancy Nonato de Lima Alves (UFG), Pedro Ganzeli (UNICAMP), Sandra Maria Zákia Lian Sousa (USP), Silke Weber (UFPE), Vera Lucia Ferreira Alves de Brito (UFMG), Yara Fonseca Oliveira Silva (UEG).

Serviços Editoriais

Planejamento gráfico e capa: João Marcos Guimarães Oliveira
Editoração eletrônica: Christiane Fagundes Guimarães Pereira
Revisão: Marcos Corrêa da Silva Loureiro
Revisão de língua inglesa: Luísa de Assis Vieira
Revisão de língua espanhola: Patrícia R. de Almeida C. Machado

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO (CIP)

R327 Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBPAE) / Associação Nacional de Política e Administração da Educação; Editora: Lúcia Maria de Assis; Editora Associada: Daniela da Costa Britto Pereira Lima – Goiânia: ANPAE, 2015 - V.31, n.3 (set./dez. 2015).

Quadrimestral.

ISSN versão impressa 1678-166X.

ISSN versão eletrônica 2447-4193.

A partir de 2000, v.16, n.1 foi alterado o local de publicação. Continuação de Revista Brasileira de Administração da Educação, v.1-12, 1983-1996, Brasília, BR-DF. Até 2006, periodicidade semestral.

1. Política educacional – Periódico. 2. Administração educacional. 3. Planejamento educacional. I. Associação Nacional de Política e Administração da Educação. II. ASSIS, Lúcia Maria de. III. LIMA, Daniela da Costa Britto Pereira.

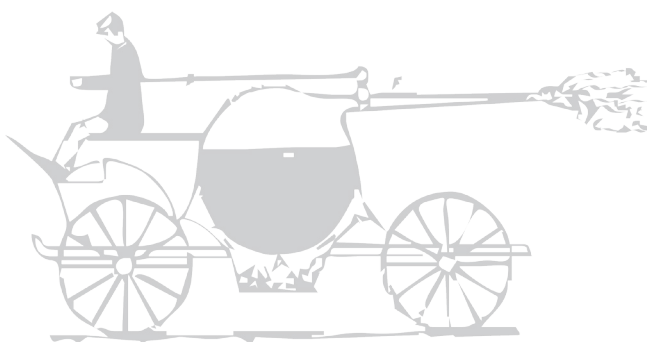
CDU – 37.014.5

ISSN impresso 1678-166X
ISSN eletrônico 2447-4193

rbpae

revista brasileira de política
e administração da educação

v.31 • n.3 • p. 481 - 724 • set./dez. 2015



ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO



Associação Nacional de Política e Administração da Educação

A Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE) é uma sociedade civil sem fins lucrativos e de utilidade pública, fundada em 1961, com foro e sede em Brasília, DF, que congrega pesquisadores e formuladores de políticas públicas, dirigentes de sistemas de ensino e professores e administradores de escolas, universidades e de outras instituições de educação e formação cidadã. Sua missão é contribuir para a construção do conhecimento em matéria de políticas públicas e gestão da educação; promover o desenvolvimento do ensino e da formação de educadores-gestores; e participar da definição e execução de políticas e práticas de planejamento, gestão e avaliação da educação, comprometidas com a promoção da democracia e da pluralidade, da equidade e da justiça, da solidariedade e da qualidade de vida. O quadro social da ANPAE é integrado por sócios individuais (profissionais e estudantes universitários) e sócios institucionais. Os sócios no exercício de seus direitos sociais recebem a **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** e os boletins da Associação; gozam de descontos especiais nos congressos, simpósios, seminários, cursos e outras atividades científicas e culturais e participam das assembleias e demais reuniões promovidas pela Associação.

Os profissionais e estudantes universitários interessados em associar-se à ANPAE são convidados a reenviar o Formulário de Filiação e Recadastramento, disponibilizado no portal <http://www.anpae.org.br>, e enviá-lo à presidência da Associação no endereço ao pé da página.

PRESIDÊNCIA

Presidente	Diretor de Pesquisa
João Ferreira de Oliveira	Ângelo R. de Souza
Diretor Executivo	Diretora de Intercâmbio Institucional
Erasto Fortes Mendonça	Aida Maria Monteiro Silva
Diretor Secretário	Diretora de Cooperação Internacional
Pedro Ganzeli	Márcia Ângela Aguiar
Diretora de Projetos Especiais	Diretora de Formação e Desenvolvimento
Leda Sheibe	Maria Vieira da Silva
Diretora de Publicações	Diretora Financeiro
Maria Dilméia E. Fernandes	Catarina de Almeida Santos

VICE- PRESIDÊNCIAS REGIONAIS E SEÇÕES OU COORDENAÇÕES ESTADUAIS

Região Centro-Oeste

Regina Tereza Cestari de Oliveira, Vice-Presidente	Pelegrino Santos Verçosa, Vice-Diretor, Acre
Adriana Almeida Sales de Melo, Diretora, Distrito Federal	Arminda Rachel Botelho Mourão Júnior, Diretora, Amazonas
Wellington Ferreira de Jesus, Vice-Diretor, Distrito Federal	João Paulo da Conceição Alves, Amapá
Karine Nunes de Moraes, Diretora, Goiás	Wanda Mara Meguins, Amapá
Cléia Brandão Alvarenga Craveiro, Vice-Diretora, Goiás	Dinair Leal da Hora, Diretora, Pará
Paulo Eduardo dos Santos, Coordenador, Mato Grosso	Bárbara Márcia da Piedade Silva, Vice-Diretora, Pará
Elisângela Alves da Silva Scaff, Vice-Diretora, Mato Grosso do Sul	
Carina Elisabeth Maciel, Vice-Diretora, Mato Grosso do Sul	

Região Nordeste

Luciana Rosa Marques, Vice-Presidente	Marcelo Soares Pereira da Silva, Vice-Presidente
Maria Betânia Gomes da Silva Brito, Diretora, Alagoas	Eduardo Augusto Moscon Oliveira, Diretor, Espírito Santo
Javan Sami Araújo Santos, Vice-Diretor, Alagoas	Caroline Falco Fernandes Valpassos, Vice-Diretora, Espírito Santo
Penildo da Silva Filho, Diretor, Bahia	Lúcia de Fátima Valente, Diretora, Minas Gerais
José Jackson Reis dos Santos, Vice-Diretor, Bahia	Valéria Moreira Rezende, Vice-Diretora, Minas Gerais
Francisco Eudásio da Silva, Diretor, Ceará	Jorge Nassim Vieira Najjar, Diretor, Rio de Janeiro
Ana Maria Nogueira Moreira, Vice-Diretora, Ceará	Maria Celi Chaves Vasconcelos, Vice-Diretora, Rio de Janeiro
Francisca das Chagas da Silva Lima, Diretora, Maranhão	Graziela Zambão Abadian, Diretora, São Paulo
Jhonatan Uelson Pereira Sousa de Almada, Vice-Diretor, Maranhão	Theresa Maria de Freitas Adrião, Vice-Diretora, São Paulo

Região Sul

Maria de Fátima Cássio, Vice-Presidente
Tais Moura Tavares, Diretora, Paraná
Simone de Fátima Flach, Vice-Diretora, Paraná
Liliana Soares Ferreira, Diretora, Rio Grande do Sul
Juca Gil, Vice-Diretor, Rio Grande do Sul
Elton Luiz Nardi, Diretor, Santa Catarina
Marilda Paschoal Schneider, Vice-Diretora, Santa Catarina

Conselho Fiscal

Bernadete Angelina Gatti
Janete Maria Lins de Azevedo
Miriam Fábila Alves

Região Norte

Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos Lima, Vice-Presidente
Mark Clark Assen de Carvalho, Diretor, Acre

Endereço da Presidência da ANPAE

UFG - Faculdade de Educação, Sala 130, Rua 235, s/n, Setor Universitário - Goiânia, GO - CEP: 74605-050

Portal: www.anpae.org.br – Email: anpae@anpae.org.br

Sumário / contents / contenido

EDITORIAL

Desafios contemporâneos e o campo das políticas educacionais: tensões e inflexões DANIELA DA COSTA BRITTO PEREIRA LIMA E LÚCIA MARIA DE ASSIS	487
--	------------

ARTIGOS

Estado-Avaliador: reflexões sobre sua evolução no Brasil Evaluator State: some thoughts on its development in Brazil <i>Estado-Evaluador: reflexiones sobre su evolución en Brasil</i> MARILDA PASQUAL SCHNEIDER E CAMILA REGINA ROSTIROLA	493
Dimensões da desigualdade educacional no Brasil Dimensions of educational inequality in Brazil <i>Dimensiones de la desigualdad educativa en Brasil</i> GABRIELA THOMAZINHO CLEMENTINO SAMPAIO E ROMUALDO PORTELA	511
Políticas educacionais para a Amazônia: teorias, práticas e contradições Educational policies for the Amazon: theories, practice and contradictions <i>Políticas educativas para la Amazonia: teorías, prácticas y contradicciones</i> ERALDO SOUZA CARMO E MARIA SUELI CORRÊA PRAZERES	531
Produção de conhecimento sobre políticas para formação e carreira docentes no Brasil Knowledge production on policies for teachers' formation and career in Brazil <i>Producción de conocimiento sobre políticas de formación y carrera docentes en Brasil</i> ISABEL MELERO BELLO, MARIETA GOUVÊA DE OLIVEIRA PENNA E MIRNA RIBEIRO LIMA DA SILVA	545
A intensificação do trabalho docente universitário: aceitações e resistências The intensification of university teaching work: acceptances and resistances <i>La intensificación del trabajo docente universitario: aceptaciones y resistencias</i> ANDRÉ RODRIGUES GUIMARÃES E VERA LÚCIA JACOB CHAVES	567
Formação docente: saberes e práticas necessárias para a escola contemporânea Teacher training: knowledge and required practices for contemporary school <i>Formación docente: saberes y prácticas necesarias para la escuela contemporánea</i> EZEQUIEL FERREIRA BARBOSA E MARIA CÂNDIDA MÜLER	587

A dimensão meritocrática dos testes standardizados e a responsabilização unilateral dos docentes	607
The dimension of meritocratic standardized tests and accountability unilateral of teachers	
<i>La dimensión meritocrática de las evaluaciones externas y la responsabilización unilateral de los docentes</i>	
LEONICE MATILDE RICHTER, VILMA APARECIDA SOUZA E MARIA VIEIRA SILVA	
Expansão da Educação Superior no MERCOSUL: análise do cenário brasileiro, as possibilidades trazidas pela educação a distância e a relevância de bases curriculares transnacionais	627
Higher Education expansion in MERCOSUR: analysis of the brazilian scenario, the possibilities brought by distance education and the relevance of the transnationals curriculum bases	
<i>Expansión de Educación Superior en el MERCOSUR: análisis del escenario brasileño, las posibilidades traídas por la educación a distancia y la importancia de bases curriculares transnacionales</i>	
WARLEY FERREIRA SAHB E FERNANDO JOSÉ DE ALMEIDA	
Itinerários da participação na gestão de escolas públicas de educação básica	649
Itineraries of the participation in management of public schools of basic education	
<i>Itinerarios de la participación en gestión de escuelas públicas de educación básica</i>	
ELTON LUIZ NARDI	
Sistemas estaduais de avaliação: interfaces com qualidade e gestão da educação	667
State assessment systems: interface with quality and education management	
<i>Sistemas estatales de evaluación: interfaz con la calidad y gestión de la educación</i>	
CRISTIANE MACHADO, OCIMAR MUNHOZ ALAVARSE E PAULO HENRIQUE ARCAS	
O discurso da gestão democrática na Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (1995-2004)	681
The discourse of democratic management in the Brazilian Journal of Policy and Management of Education (1995-2004)	
<i>El discurso de la gestión democrática en la Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (1995-2004)</i>	
ANA LUCIA CALBAISER DA SILVA, JAIME FARIA E JOSÉ CARLOS ROTHEN	
Gestão democrática na Educação Infantil: uma análise da RBPAE no período de 2000 a 2012	697
Democratic management in child education: an analysis of RBPAE from 2000 to 2012	
<i>Gestión democrática en la Educación Infantil: un análisis de la RBPAE en el período de 2000 a 2012</i>	
TELMA APARECIDA TELES MARTINS SILVEIRA E CAROLINE SILVA ARAUJO	

Desafios contemporâneos e o campo das políticas educacionais: tensões e inflexões

Apresentamos aos leitores mais um número da Revista Brasileira de Políticas e Administração da Educação, a RBPAE, cuja conclusão ocorre em um momento no qual a sociedade brasileira se depara com um denso e caloroso debate acerca da intensificação de uma grave crise política e econômica. Entendemos que os interesses em disputa, nesse contexto, ameaçam a democracia e o Estado de Direito, tendo em vista a explícita judicialização do campo político, as alianças entre forças políticas e grandes empresas financiadoras de campanhas eleitorais, e um forte apelo midiático e espetaculoso que acirra e estimula a divisão do Brasil entre classes antagônicas, geográfica e socialmente distintas. Este fenômeno coloca, à direita, os defensores das políticas (neo) liberais ou o Estado Mínimo e, à esquerda, os que defendem a social democracia, ou o Estado provedor de políticas sociais. Observa-se assim, que a pretendida conciliação entre essas duas perspectivas esbarra na histórica luta de classes, ou seja, trata-se de pretensiosa utopia que a História já demonstrou ser inconciliável.

O que se assiste no Brasil, portanto, é uma clara tentativa de retomada do Estado pelas forças políticas aliadas ao grande capital internacional, adeptas dos princípios que elegem a meritocracia, o individualismo e a privatização de serviços sociais como condutores das políticas públicas, em detrimento da inclusão social, do coletivo solidário e da garantia de serviços públicos de proteção social que permitam a redução das desigualdades sociais.

Nesse cenário, a RBPAE reafirma sua posição em favor da soberania do Estado brasileiro e do respeito à democracia, da efetivação das políticas educacionais previstas na LDB e no PNE e na defesa da educação pública, gratuita, laica e de qualidade social. Dessa forma trabalhamos diuturnamente, de maneira propositiva e sistemática, para contribuir para esse debate por meio da divulgação de estudos e pesquisas acadêmicas cujo escopo é, justamente, as políticas e a gestão da educação numa perspectiva democrático-participativa.

Nesta edição, seguindo sua linha editorial, a RBPAE apresenta um conjunto de produções científicas que abordam temas diversos, dentre os quais, as políticas de avaliação e dimensões de desigualdade educacional no Brasil, políticas educacionais para a Amazônia, políticas e ações de formação e trabalho docente, expansão da educação superior e gestão da educação.

Marilda Pasqual Schneider e Camila Regina Rostirola dedicam-se, no debate sobre *Estado-Avaliador: reflexões sobre sua evolução no Brasil*, a deslindar características das três fases da adoção da avaliação no campo da educação: (i) de vinculação da ideologia neoliberal às políticas de avaliação e adesão à avaliação de larga escala, (ii) pela adesão à formas de avaliação internacional e (iii) pelos processos de transnacionalização da prática avaliativa. Apontam tendências e tensões, assim como o reconhecimento de seus indícios nas políticas de avaliação educacional praticadas no Brasil a partir da apresentação do desenvolvimento do Estado-Avaliador no país. As autoras demonstram que foi possível reconhecer no Brasil a presença nítida das duas primeiras fases e que, mesmo com certa prudência, podem-se verificar no país algumas características da terceira fase.

O estudo das três dimensões da desigualdade educacional no Brasil foi o tema escolhido por Gabriela Thomazinho Clementino Sampaio e Romualdo Portela de Oliveira por meio do artigo *Dimensões da desigualdade educacional no Brasil*, que apresenta dados e discussões sobre a concepção de desigualdade de acesso, desigualdade de tratamento e desigualdade de conhecimento. Apontam que o estudo da desigualdade educacional é composto por múltiplas dimensões, salientam a necessidade de divulgação de alguns indicadores relevantes, de examinar mais profundamente como estas dimensões se influenciam mutuamente, e de discutir os meios de reduzir a desigualdade educacional.

Eraldo Souza Carmo e Maria Sueli Corrêa Prazeres discutem em *Políticas educacionais para a Amazônia: teorias, práticas e contradições*, as configurações das políticas educacionais às populações do campo na Amazônia, a partir da estrutura do estado capitalista, concluindo que as políticas que emergem dos órgãos centrais para realidades específicas desconsidera as heterogeneidades locais.

Abrindo a discussão sobre a formação e trabalho docente no Brasil, o artigo *Produção de conhecimento sobre políticas para formação e carreira docentes no Brasil*, de Isabel Melero Bello, Marieta Gouvêa de Oliveira Penna e Mirna Ribeiro Lima da Silva analisa a produção acadêmica sobre políticas para a formação e carreira docentes, no período de 2000-2010 no Brasil, por meio de resumos de teses e dissertações da área da educação. As autoras concluem que tem havido aumento progressivo de pesquisas na área e que estas se encontram pulverizadas entre diversas linhas de investigação.

André Rodrigues Guimarães e Vera Lúcia Jacob Chaves investigaram *A intensificação do trabalho docente universitário: aceitações e resistências*, com o objetivo de analisar como os professores universitários interagem com o processo de intensificação do trabalho. Os resultados mostram duas visões: parte dos professores não percebe criticamente o processo de intensificação do seu trabalho e parte atribui esta intensificação à mercantilização das suas funções, como

consequência das mudanças macroestruturais que submetem a universidade aos interesses do mercado.

O artigo de Ezequiel Ferreira Barbosa e Maria Cândida Muler, intitulado *Formação docente: saberes e práticas necessárias para a escola contemporânea*, tem por objetivo “abordar questões referentes à educação contemporânea e o papel da escola como espaço social de reflexão na luta contra as desigualdades e como instrumento necessário para a construção da cidadania”. Reflete, ainda, sobre a formação docente e seu papel como agente transformador na sociedade.

Fechando as discussões que envolvem o trabalho docente, a investigação *A dimensão meritocrática dos testes padronizados e a responsabilização unilateral dos docentes*, de Leonice Matilde Richter, Vilma Aparecida Souza e Maria Vieira Silva, analisa, através de uma pesquisa empírica, a relação entre as políticas educacionais elaboradas pelo Estado e a intensificação do trabalho docente mediante testes padronizados na educação brasileira, entendida como estratégia inerente à sua lógica gerencial.

Com o artigo *Expansão da Educação Superior no MERCOSUL: análise do cenário brasileiro, as possibilidades trazidas pela educação a distância e a relevância de bases curriculares transnacionais*, Warley Ferreira Sahb e Fernando José de Almeida realizam uma análise da atual política de integração educacional da América do Sul a partir da conjuntura brasileira, abordando seu processo de expansão e a importância do fomento de um sistema de educação transnacional na América do Sul, apresentando dados do histórico da educação a distância, processo de integração e internacionalização da educação no MERCOSUL e a relação do uso das tecnologias com a expansão.

Elton Luiz Nardi é autor de *Itinerários da participação na gestão de escolas públicas de educação básica*, que recorre aos resultados de duas pesquisas realizadas no período 2010-2012 em escolas de redes municipais do estado de Santa Catarina e analisa, por meio de análise documental e de pesquisa empírica, as opções normativas institucionais relacionadas à gestão democrática do ensino público e ações delineadas por escolas de Educação Básica visando à participação da comunidade escolar.

O artigo *Sistemas estaduais de avaliação: interfaces com qualidade e gestão da educação*, de Cristiane Machado, Ocimar Munhoz Alavarse e Paulo Henrique Arcas, procura desvendar possíveis aspectos que caracterizem a configuração dos Sistemas Estaduais de Avaliação com qualidade e gestão da educação, reafirmando a centralidade da avaliação na definição da qualidade educacional e na condução da gestão escolar.

O discurso da gestão democrática na Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (1995-2004) de autoria de Ana Lucia Calbaiser da Silva, Jaime Farias

e José Carlos Rothen traduz a participação da Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBP AE) para as publicações na área a partir da análise dos artigos publicados no período de 1995 a 2004, contribuindo de forma significativa para a construção discursiva sobre a gestão democrática da educação brasileira.

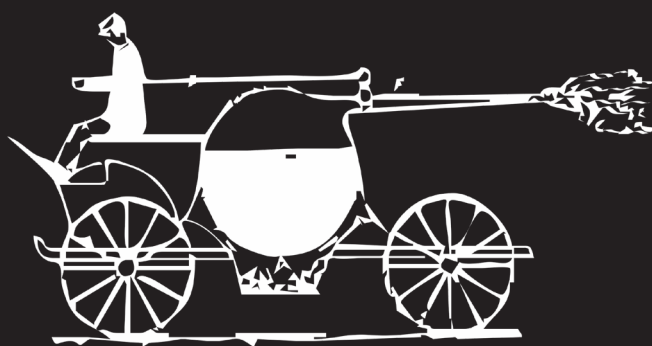
Por fim, com o mesmo foco de análise das publicações realizadas pela Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBP AE), Telma Aparecida Teles Martins Silveira e Caroline Silva Araújo, por meio do artigo *Gestão democrática na Educação Infantil: uma análise da RBP AE no período de 2000 a 2012* analisa as concepções de gestão na Educação Infantil no período de 2000 a 2012, demonstrando que a maioria dos estudos que tratam desse tema não possui a Educação Infantil como foco principal, carecendo de discussão mais profunda do que a gestão democrática representa nessa etapa da Educação Básica.

Salientamos que a Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBP AE) mantém abertas chamadas para submissão de artigos, avaliados por pesquisadores de diversas subáreas que compõem o escopo deste periódico, que também poderão compor dossiês temáticos, em geral coordenados por professores pesquisadores nas áreas delineadas. A editoria agradece aos interessados e convida todos à leitura dessa edição e a novas submissões.

Daniela da Costa Britto Pereira Lima
Editora Associada

Lúcia Maria de Assis
Editora

Artigos





Estado-Avaliador: reflexões sobre sua evolução no Brasil

Evaluator State: some thoughts on its development in Brazil

Estado-Evaluador: reflexiones sobre su evolución en Brasil

MARILDA PASQUAL SCHNEIDER

CAMILA REGINA ROSTIROLA

Resumo: Tendo a avaliação como um dos pilares estruturantes dos novos modos de regulação da educação no atual estágio de desenvolvimento do capitalismo, o texto propõe uma discussão sobre a evolução do Estado-avaliador demarcando três fases apontadas por Afonso (2013). Com base na realidade brasileira, busca indícios do desenvolvimento dessas fases nas políticas de avaliação operadas no país tomando por referência algumas experiências em curso, mormente na Educação Básica, e sinaliza algumas tendências e tensões no desenvolvimento dos diferentes estágios do Estado-avaliador.

Palavras-chave: Estado-Avaliador; fases de desenvolvimento, políticas educacionais.

Abstract: Taking the assessment as one of the fundamental pillars of the new regulation means of education in the current stage of capitalism development, this text proposes a discussion about the evolution of the Evaluator State, delimiting three stages highlighted by Alfonso (2013). Based on the Brazilian reality, it seeks evidences of the development of these stages in the evaluation policy operated in the country. It takes by reference some ongoing experiences, especially in basic education, and indicates some trends and tensions on the development of different stages of the Evaluator State.

Keywords: Evaluator State; Stages of development; Educational policies.

Resumen: Teniendo la evaluación como uno de los pilares estructurantes de los nuevos modos de reglamentación de la educación en la actual etapa del desarrollo del capitalismo, el texto propone una discusión sobre la evolución del Estado-Evaluador demarcando tres fases apuntadas por Afonso (2013). Teniendo como base la realidad brasileira, busca indicios del desarrollo de estas fases en las políticas de evaluación operadas en el país usando como referencia algunas experiencias en curso, especialmente en la educación básica y señala algunas tendencias y tensiones en el desarrollo de las diferentes etapas del Estado-Evaluador.

Palabras clave: Estado-Evaluador; fases de desarrollo; políticas educacionales.

INTRODUÇÃO

Desde os anos de 1980, vimos assistindo a um cenário de mudanças nas formas como o Estado se interpõe para implementar e controlar alguns setores da sociedade. Um dos eixos estruturantes dessas reformas tem sido a introdução, consolidação e ampliação de mecanismos de avaliação de largo espectro como instrumento da ação dos governos na produção e regulação das políticas públicas. No campo educacional, a utilização de provas (para estudantes, escolas e professores) tornou-se, nas últimas décadas, peça principal das estratégias empreendidas pelo Estado visando a direcionar mudanças no setor. Na senda de vários autores, é possível afirmar que as políticas de avaliação implementadas nas últimas três décadas têm sido responsáveis pela adoção de mecanismos de um quase-mercado na educação, a partir dos quais se concretiza a remodelação do papel do Estado na condução das políticas públicas e da atuação das escolas e redes de ensino frente ao processo ensino-aprendizagem.

Dada a centralidade das avaliações como estratégia para assegurar determinado referencial de qualidade, sociólogos do campo afirmam que estamos presenciando a conformação de nova fase nos desdobramentos do papel do Estado, denominada Estado avaliador (AFONSO, 2009; NEAVE, 2001; BALL, 2004). Em sentido amplo, essa expressão significa que o Estado passou a admitir “a lógica do mercado, através da importação para o domínio público de modelos de gestão privada, com ênfase no resultado e nos produtos dos sistemas educativos.” (AFONSO, 2009, p. 49). Trata-se, na visão do autor, de um novo *darwinismo social*, que tem na avaliação um dos pontos centrais das recentes reformas na administração pública.

Sob os auspícios dessa onda avaliativa, a agenda de reformas de muitos países vem marcada por novos e cada vez mais sofisticados dispositivos de aferição do desempenho das escolas e estudantes, que incluem desde mecanismos criados no âmbito local, conhecidos por avaliações em larga escala, até transnacionais, que informam diferentes estágios do Estado avaliador. Suas reconfigurações do Estado-avaliador atenderiam ao interesse de assegurar a continuidade do projeto capitalista no contexto da globalização, tendo a avaliação como “um dos eixos estruturantes das reformas da administração pública (AFONSO, 2013, p. 271).

Em revisita às características do Estado-avaliador, Afonso (2013) reconhece três estágios (fases) na adoção de sistemas de avaliação no campo da educação, desenvolvidos ao longo das três últimas décadas (1980-2010). Embora distintos, o autor considera a possibilidade de coexistência desses estágios no momento atual.

O primeiro estágio seria marcado pela vinculação da ideologia neoliberal

às políticas de avaliação e *accountability* e pelo incremento de mecanismos de avaliação de larga escala em contexto nacional. O segundo, pela aderência dos países a formas de avaliação internacional, e, o terceiro, o estágio atual, pelos processos de transnacionalização da prática avaliativa.

Apesar de ainda com contornos “fluidos e incertos”, esse terceiro estágio caracterizar se-ia pelo impacto de formas de avaliação comparada, especialmente em países periféricos e semiperiféricos que, “seduzidos por ímpetos de progresso (ou de desenvolvimento)” (AFONSO, 2013, p. 276), estariam espelhando-se em países mais desenvolvidos e competitivos para promover reformas especialmente na educação superior. No caso de países mais avançados, a despeito de a comparação não deixar de existir, ela seria motivada por outras razões, cujos impactos, no entanto, seriam igualmente perversos.

Considerando as repercussões nas injunções do Estado-avaliador em países como o Brasil, buscamos neste texto deslindar características dessas três fases, apontando tendências e tensões ao mesmo tempo em que procuramos reconhecer indícios de sua presença nas políticas de avaliação educacional praticadas no Brasil. As reflexões efetuadas tomam a tese de Afonso sobre os estágios de desenvolvimento do Estado-avaliador como hipótese central e procuram ajustar as lentes de análise para a realidade brasileira, tomando por referência algumas evidências sobre as formas de avaliação em curso no Brasil, mormente na educação básica.

ASCENSÃO E DESENVOLVIMENTO DO ESTADO-AVALIADOR

Partindo do pressuposto de que quão mais próxima a gestão dos serviços públicos estiver de seu usuário maior será o controle e a fiscalização, a partir dos anos de 1980, ganharam corpo reformas destinadas a promover a modernização do Estado, especialmente nas formas de conceber e realizar o controle dos serviços públicos. Mudanças administrativas gerenciais empreendidas desde então justificaram a emergência de um Estado menos pesado e mais fraco nas questões de mercado, mais forte, no entanto, no tocante às políticas de corte social.

As mudanças no modelo de administração pública repercutiram no setor educacional onde passou-se a defender a necessidade de maior transparência por parte de escolas confluindo para a entrada de processos de avaliação, prestação de contas e responsabilização (*accountability*) também nesse setor. Como consequência dessas mudanças, o Estado passou a fiscalizar e avaliar os resultados obtidos em testes externos (à escola e ao país) impulsionando uma espécie de competição entre as instâncias sob seu domínio.

A exemplo do que ocorrera no campo econômico, as reformas encetadas

no campo educacional tiveram como marco referencial a conformação da educação às leis que regem o mercado e a iniciativa privada. Pressupostos da qualidade total, da competitividade, da eficiência e eficácia foram importados do sistema econômico para as práticas educativas e pedagógicas. A educação passou a ser regida por leis que configuram o que alguns autores têm vindo a designar de mecanismos de um quase-mercado educacional, porquanto sua introdução nesse campo teve como maior consequência a diminuição das fronteiras entre o setor público e o privado.

Afonso (1999) considera que as estratégias adotadas no campo da educação nas últimas décadas podem ser chamadas de estratégias de *mercado* “porque substituem o monopólio dos fornecedores do Estado por uma diversidade de fornecedores independentes e competitivos” (p.115). Mas são *quase* “porque diferem dos mercados convencionais em aspectos importantes” (*Ibidem.*) Um desses aspectos é que, embora tenha em vista o cliente, as organizações assim denominadas não visam à maximização de seus lucros. Outro aspecto refere-se ao fato de que “o poder de compra dos consumidores não é necessariamente expresso em termos monetários e, em alguns casos, os consumidores delegam em certos agentes a sua representação no mercado” (*Ibidem.*).

É nesse contexto que surge a designação Estado-avaliador, posto que os países adotaram instrumentos de acompanhamento do desempenho das escolas com “a finalidade de reorientar políticas públicas” (FREITAS, 2011, p.47). A avaliação educacional, nesse sentido, representa uma estratégia de governação em que o Estado atua a partir dos resultados obtidos em testes organizados e realizados, primeiramente, pelo próprio país e, num segundo momento, por agências multilaterais. Tem a ver, portanto, com o fortalecimento de referenciais neoliberais, representados pela adesão a medidas políticas e administrativas ajustadas às leis do mercado e pela sofisticação dos mecanismos de controle e responsabilização dos resultados obtidos pelos sistemas educacionais.

Para Neave (*apud* BALL, 2004), um dos primeiros estudiosos a se valer dessa categorização, a terminologia Estado-avaliador é compatível com as mudanças geradas pela crise que assolou a economia mundial na década de 1980 e a crescente necessidade de elaborar instrumentos mais sofisticados para aferir a qualidade da educação superior. Seu surgimento revela um contexto educacional politicamente ambivalente. Isso porque no Estado-avaliador não são abandonadas as “velhas tradições” do modelo burocrático weberiano de controle do poder estatal (LIMA, 2011, p.35), próprias das práticas de governação que marcaram as décadas precedentes. O Estado continua a praticar um modelo de administração centralizado, aparentemente contraditório quando comparado aos preceitos neoliberais de administração pública, mas também adota formas de

regulação e controle da educação que discursivamente evocam a participação e a desconcentração do poder.

Na esteira de autores como Afonso (1999; 2009; 2010), Freitas (2011; 2012), Lima (2011), Nóvoa (2010), dentre outros, afirmamos que esse novo papel assumido na condução das políticas educacionais assevera as já profundas desigualdades sociais, principalmente por induzir, dentre outras coisas, à homogeneização (dos currículos, da organização das escolas e dos projetos educativos), à competição (entre e intra escolas) e à seletividade (dos mais aptos e mais bem preparados). Essas consequências tornam mais distantes as possibilidades de melhoria da qualidade enquanto pretexto para a criação e ampliação das políticas nacionais de avaliação educacional.

A despeito dos efeitos pouco consistentes no que toca à melhoria educacional, já demonstrados por vários autores - e a obra de Ravitch (2011)¹ constitui um dos mais expressivos exemplos - as políticas de avaliação passaram a constituir “um dos eixos estruturantes das reformas da administração pública” (AFONSO, 2013, p. 271) ao longo das últimas décadas, tendo sido marcadas por características distintas. Seriam essas características que, segundo o autor, tornam possível reconhecer diferentes estágios do Estado-avaliador.

O primeiro estágio teria tido expressão na década de 1980 e seria caracterizado pela expansão das políticas de avaliação em larga escala dentro de cada país, como estratégia de administração pública no contexto das reformas neoliberais empreendidas pelos estados nacionais. Esse primeiro estágio caracteriza-se, ainda, pela “introdução de mecanismos de *accountability* baseados em testes estandardizados de alto impacto e em *rankings* escolares, indutores de formas autoritárias de prestação de contas e de responsabilização das instituições.” (*Idem*, p.272)

O baixo desempenho escolar obtido por estudantes norte-americanos na década de 1980 passou a ser constantemente associado à ineficiência das políticas educacionais da primeira série de reformas promovidas pelo governo Reagan e à falta de financiamentos públicos. Declarada a intenção de reverter o quadro indesejável da educação americana, no seu segundo mandato. Reagan (1986 a 1989) deu início a um conjunto de reformas visando a aumentar o controle sobre a educação pública.

Nos governos americanos que sucederam Reagan, aos processos de avaliação em larga escala foram associadas políticas de *accountability*. Coerente com os novos mecanismos de regulação, ganharam merecido destaque, especialmente

1 Em sua obra “Vida e morte do grande sistema escolar americano”, traduzida para o português em 2011, a autora denuncia que o modelo de avaliação adotado pelos Estados Unidos, que inspira o Brasil, não contribuiu para melhorar a educação no país.

em países de capitalismo central, as práticas avaliativas conexas a estratégias de responsabilização e prestação de contas, como é o caso das políticas de *accountability* (BALL, 2004), que já haviam consolidado seus sistemas nacionais de avaliação e centravam suas ações educacionais em preceitos culturais performativos.

Afonso (2013) destaca que, em seu primeiro estágio, a adoção de políticas de avaliação “dependeu, em grande medida, de uma (ainda) expressiva autonomia relativa de Estados enquanto unidades de uma Federação” (p. 271). Isso porque sua implementação tinha a ver com as leituras que os países faziam da realidade local, mesmo nos casos em que era possível verificar a influência de instâncias supranacionais nas políticas nacionais.

O segundo estágio é caracterizado pela “construção de um sistema de indicadores e de avaliação comparada internacional em larga escala” (*Idem*, p. 274), protagonizada em boa medida pela “presença crescente e incontornável” de organizações internacionais na criação de políticas nacionais para a educação. Esse estágio teria adquirido expressão nos anos de 1990, com a entrada da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) no campo das avaliações internacionais o que favoreceu, no âmbito dos países, uma “aparente consensualidade” (*Idem*, 2008, p.14) legitimadora da eficácia da avaliação.

Atualmente, uma variedade de testes são aplicados nacionalmente e regionalmente nos países participantes das avaliações internacionais, evidenciando a imersão desses países em uma prática de regulação mercantil que, na visão de Barroso (2003, p. 83), não é resultado apenas “da nova conjuntura política (governo de maioria centro-direita), mas principalmente de um contexto internacional favorável a este tipo de regulação”.

Com a internacionalização das políticas avaliativas, o segundo estágio culminaria, portanto, com uma “retração crescente da autonomia relativa do Estado-nação e maior protagonismo de instâncias internacionais e transnacionais” (*Idem*, 2013, p.278).

A despeito de a comparação não significar transposição direta ou, simplesmente, “empréstimo de políticas” internacionais dado estarem submetidas aos processos de reinterpretação e recriação no contexto da prática (BALL; BOWE, 1992), organismos multilaterais, como a OCDE e o Banco Mundial, por exemplo, vêm atuando incisivamente na disseminação de “boas práticas”, com o argumento de “melhorar a qualidade dos governos e dos sistemas educativos”. As comparações, nesse sentido, constituíram uma outra estratégia de governança, abrindo as portas para a construção de certa consensualidade no uso das avaliações.

De acordo com Nóvoa (2010, p. 35), as avaliações comparadas estariam sendo disseminadas por organizações que, por usufruírem de prestígio internacional, passariam a atuar no sentido de estabelecer “pontos de referência”

e “práticas de comparação” como “forma principal da política.” No âmbito europeu, a “lógica de comparações contínuas” teria como apelo discursivo a pretensa intenção de “encontrar as soluções mais proveitosas ou eficientes” acerca das políticas estatais servindo, por isso, como “um mecanismo para legitimar a ingerência da União Europeia nos temas educativos nacionais” (*Ibidem*) dos Estados-membro.

Para Afonso (2013), a expansão das práticas de avaliação comparada indica o surgimento de um terceiro estágio nas políticas de avaliação, o “pós-Estado-avaliador”. Apesar de apresentar “ainda contornos pouco definidos”, é no âmbito do ensino superior onde a hipótese do Pós-Estado-avaliador poderia ser mais facilmente percebida, ainda que não exclusivamente.

Conforme acentua, essa terceira fase

Quer justamente acentuar a ideia de que, para muito além das agendas nacionais e dos efeitos externos da globalização sobre os diferentes países, o que está em curso é uma estratégia de exacerbação e diversificação de lógicas neoliberais de transnacionalização da educação, com ênfase na privatização, mercadorização e mercantilização. (Idem, p. 276)

Assim, o terceiro estágio pós-Estado-avaliador seria marcado pela ampliação de formas de avaliação comparada entre países as quais estabeleceriam pontos de referência que, supostamente, constituiriam a garantia de qualidade educacional para os países. A comparabilidade representaria uma estratégia para influenciar a determinação de políticas que permitissem maior regulação internacional do capitalismo. As formas de avaliação em larga escala, já presentes no modelo de Estado-avaliador, estariam, portanto, mais acentuadas no terceiro estágio de governação e disseminariam a ideia de novo momento na regulação e creditação do campo educacional, cada vez mais distante do âmbito nacional.

Essa nova conformação indica a emergência de um Estado que não mais se limita a avaliar, mas que, em sua fase mais auspiciosa, promove a seletividade nacional e internacional, legitimando as desigualdades e homogeneizando processos educativos pela via de avaliações sistêmicas e globais. Essas seriam, portanto, as prováveis repercussões da face mais contemporânea do Estado-avaliador na sua relação com a educação.

DESENVOLVIMENTO DO ESTADO-AVALIADOR NO BRASIL

A primeira experiência de avaliação em larga escala com o uso de “testes padronizados, de aplicação externa, com foco nos estudantes, nas escolas, nas redes e ou nos sistemas de ensino” (DURLI; SCHNEIDER, 2011, p. 172) ocorreu

no Brasil no ano de 1976, sob a batuta da Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior (Capes).

Essa experiência tinha por principal objetivo monitorar o corpo docente das instituições de ensino superior. Nas duas décadas seguintes, com a adesão do Brasil aos pressupostos da ideologia neoliberal, o período foi especialmente pródigo para o aperfeiçoamento dessa prática. Foi então que se deu início ao delineamento de um sistema nacional de avaliação, sob a alegação de que o país “carecia de informações sobre o processo de ensino e o impacto das políticas educacionais” (OLIVEIRA, 2012, p. 150).

Começava-se, assim, uma nova fase na gestão dos serviços públicos no Brasil voltada especialmente ao controle das instituições, à redução dos custos e ao aumento da eficiência dos serviços prestados. Segundo Oliveira (2012), essa nova fase teria o sistema de avaliação como “base da regulação empreendida pelo Estado-avaliador” (p.150) no país.

A tentativa de constituição de um sistema nacional de avaliação e, mais tarde, também com a finalidade de *accountability*, adentraram as principais discussões educacionais e, sob forte influência estatal, foram paulatinamente firmando espaço em meio às principais legislações nacionais sob o apelo de melhoria da qualidade educativa, de descentralização administrativa e autonomia das instituições de ensino.

A implantação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), no ano de 1990, a partir de uma demanda do Banco Mundial, é exemplo cabal da entrada do Brasil nos preceitos do Estado-avaliador e das injunções de organizações internacionais sobre as políticas nacionais. Reestruturado no ano de 1995 e, posteriormente, em 2005, sob a alegação de que na forma como vinha sendo realizado não dava conta de retratar a realidade escolar do país², o Saeb abriu espaço para a realização de avaliações censitárias com dados sobre a situação educacional das escolas e redes de ensino, constituindo-se em importante instrumento para o aprimoramento das políticas educacionais aos moldes praticados pelos países mais avançados.

Coerentes com os pressupostos do Estado-avaliador, várias iniciativas de avaliação da Educação Básica foram desenvolvidas por estados e municípios brasileiros ao longo dos anos de 1990, algumas delas precursoras do Saeb como é o caso do Programa de Avaliação do Desempenho da Rede Pública Escolar do Estado de Pernambuco, criado em 1991; dos Programas de Avaliação das Escolas

2 Quando de sua criação, o Saeb realizava avaliações amostrais representativas da situação educacional de estudantes dos estados brasileiros, não permitindo colher dados por escola. A recolha por amostra probabilística da situação educacional do país estendeu-se até o ano de 2005 quando, pela Portaria n. 931, de 21 de março, o sistema foi expandido, passando a constituir-se por dois processos de avaliação: Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb) e Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc), conhecida por Prova Brasil.

da Rede Estadual de Minas Gerais e do Rendimento Escolar dos Alunos de 4^a e 8^a séries do Ceará, ambos criados em 1992; do Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (SARESP), iniciado em 1996, dentre outros.

Além dos programas criados no âmbito dos estados da federação, diversos municípios passaram a desenvolver sistemas próprios de avaliação. Em levantamento acerca de iniciativas municipais de avaliação desde o início dos ciclos avaliativos pelo Estado, no ano de 1990, Bauer *et.al* (2015, p. 4) identificaram 1.573 municípios com propostas próprias de avaliação, “concebidas, em geral, por profissionais integrantes das redes de ensino, sejam técnicos (77%) ou professores e/ou gestores da rede (82%)”.

O maior crescimento em termos de número de municípios que constituíram sistemas próprios de avaliação deu-se entre os anos de 2005 a 2013. Nesse período, houve 1.257 novas iniciativas. Apesar de muitos recorrerem a assessorias externas para a elaboração de suas propostas, seja por meio de consultorias independentes, empresas especializadas ou universidades, (*Idem*), sabe-se que o Saeb é a fonte inspiradora da maioria delas tanto no âmbito dos estados da federação como dos municípios.

Dadas suas características, consideramos que o Saeb compreende uma primeira fase do Estado-avaliador no Brasil. No entanto, diferente do que ocorreu em outros países, em que esse primeiro estágio seria representado também pela associação entre processos de *accountability* e políticas de avaliação, no caso brasileiro, esse processo demorou um pouco mais, tendo ocorrido de forma mais sistemática somente a partir de 2005, com ampliação da abrangência do Saeb.

Segundo Fernandes e Gremaud (2009), somente a partir da divulgação de estratos censitários por escola e redes de ensino, disponibilizados com a criação da Anresc (Prova Brasil), o Brasil passou a contar com um programa de *accountability*, ainda que fraco, para a Educação Básica. Este, no entanto, restrito ao Ensino Fundamental, posto que a avaliação da Prova Brasil não atinge censitariamente o Ensino Médio.

A entrada da *accountability* no Ensino Médio teria ocorrido com as mudanças no Exame Nacional de Ensino Médio (Enem), realizadas também no ano de 2005. As reformulações operadas permitiram ampliar a abrangência do exame tornando-o instrumento para ingresso no Ensino Superior e para acesso às bolsas do Prouni. Foi a partir dessas alterações que, segundo os autores, o Enem teria passado a ser uma avaliação também com finalidades de *accountability*.

Bonomino e Franco (1999) consideram que a introdução de processos de *accountability* na educação brasileira faz parte do segundo ciclo de avaliações em larga escala criado no Brasil, quando estas passaram a ser articuladas com políticas de responsabilização. Como vimos, no caso brasileiro, a introdução de

ferramentas de *accountability* ocorreu em momento posterior ao da criação de um sistema nacional de avaliação em larga escala. Pertence, portanto, a uma segunda geração das políticas de avaliação nacional implementadas no Brasil.

O passo definitivo para a introdução de processos de *accountability* na Educação Básica deu-se mesmo em 2007, com a criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), hoje considerado “o principal indicador de *accountability* do país.” (FERNANDES; GREMAUD, 2009, p. 231). Esse índice combina dados de rendimento escolar, obtidos a partir dos resultados da Prova Brasil, com as taxas de aprovação de uma determinada série a cada dois anos. Com a aprovação do PNE para o período 2014-2024, o Ideb foi alçado à condição de uma política de Estado declarada na meta 7 do Plano (NARDI, 2014).

Graças à sua fórmula de composição, o Ideb alçou a Prova Brasil ao *status* de avaliação majoritária na aferição e monitoramento do desempenho escolar de estudantes de Educação Básica. A atribuição de metas por escola, projetadas a partir das aferições bianuais da Prova Brasil, evidencia o esforço empreendido pelo país na implantação de políticas educacionais com finalidades de *accountability* permitindo conformar o primeiro estágio do Estado-avaliador. Com as mudanças operadas no sistema de avaliação a partir de 2005, o papel do Estado passou a ser o de regulação e controle, associado, contraditoriamente, ao discurso da descentralização, democratização da gestão pública e autonomia das escolas e dos sistemas educativos.

A entrada no segundo estágio do Estado-avaliador, assim caracterizado em vista de alguns países, após o desenvolvimento de seus sistemas próprios de avaliação, terem aderido a programas internacionais de avaliação comparada, parece ter seguido caminhos pouco convergentes com as tendências internacionais. Isso porque, enquanto na Europa e nos Estados Unidos as avaliações comparadas internacionais ganharam vulto somente após a consolidação dos sistemas nacionais, no Brasil ocorreu o contrário: foram as avaliações internacionais e, em alguns casos, em perspectiva comparada, que serviram de referência para a criação de um sistema próprio de avaliação. Por conta disso, consideramos que, no Brasil, o segundo estágio do Estado-avaliador desenvolveu-se *pari passu* ao primeiro, confundindo-se ou mesmo, em alguns momentos, antecipando-se a este.

De fato, o *Programme for International Student Assessment* (Pisa), desenvolvido em nosso país pela OCDE desde o ano 2000, com o objetivo de realizar avaliações comparadas entre estudantes na faixa dos 15 anos, inspirou tanto a reformulação do Saeb como a criação do Ideb, consideradas políticas que deram impulso ao desenvolvimento de processos de *accountability* na educação brasileira. Consoante apontamos, embora o Saeb já estivesse implantado desde 1990 foi somente a

partir de 2005, com a introdução de avaliações censitárias, que seus resultados puderam ser utilizados como instrumento de responsabilização das escolas.

O Pisa avalia as áreas de Leitura, Matemática e Ciências, a cada três anos. Em cada ano de avaliação é dada maior ênfase a uma das áreas. Dada sua modalidade de organização, inquirição e publicação, esse Programa

Incorpora e expressa modos de pensar e de fazer interiorizáveis, para que eles se percebam capacitados para participar ‘naturalmente’ no exercícios de monitoração e comparação internacional, tomados estes como práticas correntes e apropriadas às suas identidades e papeis (CARVALHO, 2009, p. 1023)

Trata-se, segundo Carvalho (*idem*) “de uma avaliação comparada internacional das performances dos escolares que vem se afirmando, ao longo da presente década, como um dos principais meios de ação da OCDE no campo educativo” (p. 1010) Seus organizadores intentam que o Programa seja reconhecido como “ponto de passagem obrigatório para um debate e uma decisão política centrados em evidências científicas” (p. 1029).

Um dos elementos centrais do Pisa é a construção de uma política transnacional na qual os Estados nacionais voluntariamente se envolvem. Os dados coletados por esse Programa, juntamente com os do Ideb, servem de parâmetro e orientação para a implementação de ações no âmbito do Estado brasileiro, nomeadamente na definição e produção de políticas para a Educação Básica. Trata-se, portanto, de uma avaliação externa ao país com forte influência no delineamento de políticas nacionais.

Ainda que tenha sido o projeto de “maior amplitude” (CASTRO, 2002, p. 6) a que o Brasil aderiu antes de reformular o Saeb, o Pisa não foi a primeira iniciativa adotada em termos de estudos comparados internacionais. Em 1997, o país foi convidado a ingressar no Projeto *World Education Indicator* (WEI), promovido pela Unesco em parceria com a OCDE. Essa parceria representou importante oportunidade de se “conhecer e produzir indicadores seguindo parâmetros técnicos já consolidados em estudos internacionais comparados.” (CASTRO, 2002, p. 3). Trata-se de programa destinado à produção de dados estatísticos com vistas à formulação de políticas públicas para o desenvolvimento dos países membros na área da educação e à realização periódica de estudos comparativos internacionais.

Outro programa comparado de avaliação a que o Brasil aderiu em 1997 é o desenvolvido pelo Laboratório Latino-americano de Avaliação da Qualidade da Educação (LLECE). O laboratório é coordenado pela Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura (Unesco), em conjunto com a Oficina Regional de Educação para a América Latina e Caribe (Orealc) e

desenvolve estudos comparativos sobre a aprendizagem de alunos de países da América Latina em séries específicas. Por seu caráter regional e por avaliar séries específicas, os estudos desenvolvidos pelo LLECE têm sido bem aceitos pelos países latino-americanos.

O Primeiro Estudo Regional Comparativo e Explicativo (Perce), aplicado pelo LLECE em 1997, avaliou o desempenho de alunos de 3ª e 4ª séries do Ensino Fundamental em linguagem, matemática e fatores associados a esses desempenhos. Essa foi a primeira experiência em estudos comparados sobre a aprendizagem de alunos de países da América Latina, tendo sido considerado uma das maiores conquistas políticas da década para os países da região. No Brasil, as provas foram aplicadas por amostragem em escolas públicas e privadas do Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Ceará, que representavam os níveis I, II e III do IDH daquele ano (UNESCO, 2001).

O Segundo Estudo Regional Comparativo e Explicativo (Serce) foi realizado no ano de 2006 e avaliou o desempenho dos estudantes da 3ª e 6ª séries do Ensino Fundamental da América Latina em matemática, linguagem, ciências e fatores associados. Além de equipes de avaliadores, esse projeto contou com a participação de pedagogos, especialistas em currículo e peritos na construção de instrumentos, técnicos e monitores latino-americanos na definição do desenho, implantação e análise dos instrumentos de avaliação oferecendo, inclusive, subsídios para os sistemas nacionais dos países envolvidos.

O Terceiro Estudo Regional Comparativo (Terce) foi desenvolvido no ano de 2013 com uma amostra representativa de alunos de 4ª e 7ª séries do Ensino Fundamental, de cada um dos países participantes, nas mesmas disciplinas da segunda avaliação. Nessa terceira edição, o desempenho dos estudantes brasileiros em matemática (4ª série) e leitura (7ª série) foi significativamente superior à média dos países, sendo que nas demais disciplinas (leitura - 4ª série; matemática e ciências - 7ª série) o desempenho ficou equiparado ao dos demais países participantes (TERCE, 2014).

A possibilidade de participação no processo de elaboração dos instrumentos de avaliação bem como o fato de os países obterem subsídios para o aperfeiçoamento de seus sistemas nacionais baseados em evidências e, ainda, de a avaliação contemplar módulos nacionais de fatores associados ao rendimento de aprendizagem constituem os mais fortes argumentos utilizados pelo Brasil para justificar sua participação nas avaliações promovidas pelo LLECE. Outro argumento refere-se a que este é o único laboratório que realiza análise sobre a aprendizagem escrita nos países da América Latina.

Como podemos constatar, está em causa a construção de um referencial internacional de qualidade pautado em análises em perspectiva comparada com

países cujas condições educacionais são próximas do ponto de vista geográfico. Essas evidências concordam com as características do segundo estágio do Estado-avaliador apontadas por Afonso (2013), mas também podem indicar nuances que poderiam antever o desdobramento de uma terceira fase que estaria, nesse caso, caracterizada pela ampliação de agências de avaliação em conexão internacional e o “incremento de políticas de avaliação comuns no âmbito de blocos regionais como a União Europeia ou o Mercado Comum do Sul (Mercosul)” (p. 278).

De fato, afora esta, outras iniciativas de avaliação comparada patrocinadas pelos fóruns de cooperação bilateral, no âmbito do Mercosul, da Cúpula das Américas e da Oficina Regional de Educação da Unesco para a América Latina e o Caribe (OREALC) têm conquistado a adesão do Brasil, demonstrando que, a exemplo de países situados no continente europeu, os novos modos de governação tendem a basear-se em “lógicas de contrato e redes de trabalho, fortemente respaldadas por dados, avaliações, resultados, pontos de referência, boas práticas e aprendizagem mútua” (NÓVOA, 2010, p. 36 - tradução nossa). Tais iniciativas vêm sendo intensificadas tanto nos países mais desenvolvidos como no âmbito dos blocos regionais da América Latina.

Especificamente em relação aos acordos bilaterais com países do Mercosul³, existem atualmente vários programas financiados pelo governo brasileiro em parceria com países-membros, os quais abrangem desde o fomento a projetos conjuntos de pesquisa no âmbito da pós-graduação, intercâmbios de estudantes de graduação e professores, até o fortalecimento de cursos de pós-graduação. Dentre as ações apontadas, destaca-se a criação do “Espaço Regional de Educação Superior do Mercosul”, no ano de 2006, no qual o Brasil figura como um dos protagonistas com o lançamento da Universidade Latino-Americana (UNILA) e do Instituto Mercosul de Estudos Avançados (IMEA) (BRASIL, 2008).

Ainda que não se restrinjam a processos de avaliação comparada, esses acordos são evidências do interesse do Brasil na internacionalização da educação brasileira, especialmente no ensino superior. Mas eles impõem alguns compromissos que tanto conectam o país com as tendências da globalização como com as políticas nacionais. Para poder participar dos programas de avaliação internacional, o Brasil precisa assegurar um currículo mínimo comum aos países participantes. Como consequência, veem-se favorecidas as condições de comparabilidade internacional com vistas a aumentar a competitividade econômica.

3 Atualmente, Argentina, Brasil, Uruguai, Paraguai e Venezuela são membros plenos do Mercosul; Chile, Bolívia, Colômbia, Equador e Peru são associados; e Nova Zelândia e México são países observadores.

Como podemos constatar, são inúmeras as iniciativas de avaliação em curso no Brasil tanto em perspectiva nacional como também internacional. Essas iniciativas corroboram a tese de estágios distintos na conformação e desenvolvimento do Estado-avaliador, ainda que sobrepostos ou subjacentes uns aos outros. A variedade de experiências instiga diferentes olhares, seja em termos das políticas produzidas a partir delas, das teorias que as sustentam como das metodologias e modelos que as informam, posto que muitas caminham na contramão das teorizações pedagógicas construídas ao longo do século XX.

Com as medidas em curso, o Brasil confirma seu interesse em inserir-se cada vez mais na implementação de políticas públicas de avaliação para o setor educacional, espelhando-se em experiências de outros países, especialmente os mais avançados, tendo em vista aceder a patamares mais elevados de desenvolvimento econômico.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Alimentado pela lógica capitalista vincada em novo modelo de administração pública, o Estado-avaliador confirma sua centralidade no controle da educação pela incorporação de novas e mais sofisticadas estratégias de avaliação. Assentado no desejo de maximização dos lucros, o Estado-avaliador experimenta formatos que intensificam a expansão de políticas de mercadorização da educação em contexto que extrapola a esfera nacional.

Na senda das reflexões tecidas por Afonso (2013) e aqui tomadas como referência, foi possível reconhecer nitidamente, no Brasil, a presença de um primeiro estágio do Estado-avaliador, caracterizado principalmente pela expansão de práticas avaliativas padronizadas acedidas no pretense objetivo de promover a melhoria da qualidade em todas as etapas e modalidades de ensino da educação brasileira.

Além da Prova Brasil e do Ideb, que cumprem o intento de implementação de uma política de *accountability* educacional e, portanto, corroboram o fortalecimento desse primeiro estágio, outras formas de avaliação seguem sendo adotadas na educação brasileira, promovendo novas e mais sofisticadas estratégias de regulação da educação pública em âmbito nacional e internacional.

Essas iniciativas vêm sendo desenvolvidas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep), que, a partir de 1997, passou a ter, dentre suas principais incumbências, a de “planejar, orientar e coordenar o desenvolvimento de sistemas e projetos de avaliação educacional, visando [a] o estabelecimento de indicadores de desempenho das atividades de ensino no país”, bem como de “organizar o sistema de informações e estatísticas, com o

objetivo de subsidiar a formulação de políticas educacionais dos governos federal, estaduais e municipais.” (BRASIL, 2003).

A adesão ao Pisa e às formas de avaliação internacional constituem evidências inquestionáveis da entrada do Brasil em um segundo estágio do Estado-avaliador. Com esse e outros programas de estudos comparados, o país capitalizou sua participação na construção de um ambiente cultural e político pautado no intercâmbio de experiências de comparabilidade internacional.

As formas de avaliação postuladas por programas promovidos no âmbito dos países da América Latina e Caribe foram também inspiradoras da criação de políticas avaliativas para todos os níveis e modalidades de ensino ao mesmo tempo em que possibilitaram a apropriação, pelo Brasil, de uma metodologia de recolha de dados passível de ser comparada. Por meio dessas iniciativas, práticas de avaliação seguem sendo ampliadas e intensificadas no país sob os desígnios de uma educação global.

Apesar de ainda com contornos difusos, algumas características de um terceiro estágio também são possíveis de se verificar mais contemporaneamente no Brasil. Dentre algumas evidências, destacamos a tendência ao afunilamento e modularização do currículo pela adoção de matrizes de referência e escalas de proficiência para os testes de largo espectro, à padronização curricular para fins de comparabilidade e à ampliação de práticas avaliativas conexas a agências regionais.

Não restam dúvidas, portanto, de que, em termos de tendências e tensões na evolução nos estágios de desenvolvimento do Estado-avaliador, o Brasil vem traçando um caminho apoiado em experiências internacionais, principalmente no tocante ao desenho das políticas em curso. Esperamos, entretanto, que as experiências malogradas dos países centrais possam servir de referência para a reorientação das políticas nacionais tendo em vista recuperar o caráter pedagógico das avaliações perdido com a massificação de testes padronizados.

REFERÊNCIAS

AFONSO, Almerindo Janela. Mudanças no Estado-avaliador: comparativismo internacional e teoria da modernização revisitada. **Revista Brasileira de Educação**, v.18, n.53, p. 267-284, abr/jun. 2013.

_____. Um olhar sociológico em torno da accountability em educação. In: ESTEBAN, Maria Teresa; AFONSO, Almerindo Janela (Orgs.). **Olhares e interfaces: reflexões críticas sobre a avaliação**. São Paulo: Cortez, 2010. p. 147-170.

_____. **Avaliação educacional:** regulação e emancipação. 4.ed. São Paulo: Cortez, 2009.

_____. Para uma crítica da avaliocracia. **OPS! Revista de Opinião Socialista**, Lisboa, n. 2, p. 14-16, nov. 2008.

_____. Estado, mercado, comunidade e avaliação: Esboço para uma rearticulação crítica. **Educação & Sociedade**, ano XX, n. 69, dez. 1999.

BALL, Stephen J. Performatividade, privatização e o pós-Estado do bem-estar. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 25, n.89, p. 1105-1126, set/dez. 2004.

_____. BOWE, Robert. Subject departments and the “implementation” of National Curriculum policy: an overview of the issues. **Journal of Curriculum Studies**, London, v.24, n. 2, p. 07-115. 1992.

BARROSO, João. Organização e regulação dos ensinos básico e secundário, em Portugal: sentidos de uma evolução. **Educação & Sociedade**, Campinas, SP, v. 24, n.82, p. 63-92, abr. 2003.

BAUER, Adriana... [et.al.]. Iniciativas de avaliação do Ensino Fundamental em municípios brasileiros: mapeamento e tendências. **Anais...** 37ª Reunião Nacional da ANPED, Florianópolis, 2015. Disponível em: <http://37reuniao.anped.org.br/wp-content/uploads/2015/02/Trabalho-GT13-3716.pdf>. Acesso em: 09 ago.2015.

BONAMINO, Alícia; FRANCO, Creso. Avaliação e política educacional: o processo de institucionalização do Saeb. **Cadernos de Pesquisa**, n. 108, p. 101-132, nov.1999.

BRASIL. Ministério da Educação. **Relatório 2005-2007**. Assessoria Internacional. Gabinete do Ministro. Brasília, 2008. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/ai/arquivos/pdf/relatorio2005_07.pdf Acesso em: 25 março.2015.

_____. Portaria MEC nº. 2.255, de 25 de agosto de 2003. Aprova o regimento interno do Inep. **Diário Oficial da União**, 26 ago. 2003.

CARVALHO, Luís Miguel. Governando a educação pelo espelho do perito: uma análise do Pisa como instrumento de regulação. **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 30, n.109, p.1009-1036, set./dez. 2009.

CASTRO, Maria Helena Guimarães. **A participação do Brasil em estudos e avaliações educacionais comparadas internacionais**. 2002. Disponível em: <<http://dominiopublico.gov.br/download/texto/mre000095.pdf>> Acesso em: 07 nov.2014.

DURLI, Zenilde; SCHNEIDER, Marilda Pasqual. Regulação do currículo no Ensino Fundamental de 9 anos. **Contrapontos**, Itajaí, v.11, n. 2, p. 170-178, maio/ago. 2011.

FERNANDES, Reynaldo; GREMAUD, Amaury. Qualidade da educação: avaliação, indicadores e metas. In: VELOSO, F. et al. (Orgs.). **Educação básica no Brasil: construindo o país do futuro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. p. 213-238.

FREITAS, Luiz Carlos de. Os reformadores empresariais da educação: de desmoralização do magistério à destruição dos sistema público de educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v.33, n.119, p.376-404, abr.jun.2012.

FREITAS, Luiz Carlos de et.al. **Avaliação educacional: caminhando pela contramão**. 3.ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

LIMA, Licínio C. **Administração escolar: estudos**. Porto: Porto Editora, 2011.

NARDI, Elton Luiz. Políticas de responsabilização e PNE: tendência, ensaio e possibilidades. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 8, n.15, p. 231-246, jul./dez. 2014.

NEAVE, Guy. Reconsideración del estado avaliador. In: NEAVE, Guy. **Educación superior: histórica e política**. Barcelona: Gedisa, 2001. p. 211-240.

NÓVOA, António. La construcción de um espacio educativo europeo: governando a través de los datos y la comparación. **Revista Española de Educación Comparada**, 16, p. 23-42, 2010.

OLIVEIRA, Ana Paula de Matos. **Avaliação e Regulação da Educação**: a prova Brasil como política de regulação da rede pública do Distrito Federal. Brasília: Liber Livro, 2012.

RAVITCH, Diane. **Vida e morte do grande sistema escolar americano**: como os testes padronizados e o modelo de mercado ameaçam a educação. Porto Alegre: Sulina, 2011.

TERCE. **Terceiro Estudo Regional Comparativo e Explicativo**: fatores associados Brasil. 2014. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/terce>>. Acesso em: ago.2015.

UNESCO. **Primer estudio internacional comparativo**: sobre lenguaje, matemática y factores asociados, para alumnos del tercer y cuarto grado de la educación básica. Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación. Informe Técnico, Unesco, agosto de 2001. Disponível em: <[download/internacional/all/Primeiro_Estudo_comparativo_LLECE.pdf](#)> Acesso em: ago.2015.

MARILDA PASQUAL SCHNEIDER é pós-doutora em política educativa pela Universidade do Minho. Professora do programa de Pós-graduação em Educação da Universidade do Oeste de Santa Catarina. E-mail: marilda.schneider@unoesc.edu.br

CAMILA REGINA ROSTIROLA é mestre em educação pela Universidade do Oeste de Santa Catarina. Professora da Rede Municipal de Ensino. E-mail: milarostirola@hotmail.com

Recebido em abril de 2015

Aprovado em outubro de 2015

Dimensões da desigualdade educacional no Brasil

Dimensions of educational inequality in Brazil *Dimensiones de la desigualdad educativa en Brasil*

GABRIELA THOMAZINHO CLEMENTINO SAMPAIO
ROMUALDO PORTELA DE OLIVEIRA

Resumo: Analisa três dimensões da desigualdade educacional: de acesso, de tratamento e de conhecimentos. Examina a concepção de igualdade associada a cada dimensão, as principais políticas públicas que visam a reduzi-las e os indicadores utilizados para medi-las. Depois é feita uma discussão sobre a interdependência entre elas e o deslocamento da desigualdade pelas dimensões e níveis de ensino. Conclui-se pela necessidade de um exame mais profundo dos fatores explicativos e consequências de cada dimensão e, ainda, de se discutir os meios mais adequados para a redução da desigualdade educacional.

Palavras-chave: Desigualdade educacional; direito à Educação; qualidade Educacional; políticas educacionais.

Abstract: It analyses three dimensions of educational inequality: access, treatment and knowledge. It examines the conception of equality associated with each dimension, the main public policies aimed at reducing them and the indicators used to measure them. Subsequently, it discusses the interdependence between them and the displacement of the inequality by the dimensions and educational levels. The conclusion highlights the need for a deeper examination of the explanatory factors and consequences of each dimension, and the need of discussing the most appropriate means of reducing educational inequality.

Keywords: Educational inequality; Right to education; Educational quality; Educational policies.

Resumen: Analiza las tres dimensiones de la desigualdad educativa: de acceso, de tratamiento y de conocimiento. Examina el concepto de la igualdad asociado a cada dimensión, las principales políticas públicas para reducirlas y los indicadores utilizados para medirlas. Se hace después una discusión sobre la interdependencia entre ellas y el desplazamiento de la desigualdad por las dimensiones y niveles de enseñanza. Se concluye por la necesidad de un examen más profundo de los factores explicativos y las consecuencias de cada dimensión y, también de discutir los medios más adecuados para la reducción de la desigualdad educativa.

Palabras clave: Desigualdad educativa; derecho a la educación; calidad de la educación; políticas educativas.

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 assegura em seus artigos 205 e 206 que é direito de todos o acesso ao ensino público gratuito e com padrão de qualidade (BRASIL, 1988). Quando olhamos para a história de nosso país, vemos que o acesso à educação foi marcado por fortes desigualdades: ora pelo não acesso ao sistema escolar, ora pela exclusão dentro do próprio sistema ou, ainda, pelo acesso a padrões diferentes de qualidade educacional.

O acesso igualitário a serviços educacionais é um princípio desrespeitado no Brasil, o que gera diversos efeitos perversos, principalmente para a população que é excluída do direito à educação de qualidade. Por exemplo, durante muito tempo, aqueles que não tinham acesso ao sistema educacional e eram analfabetos não tinham o direito de votar. Este é só o exemplo mais óbvio, mas, ainda hoje, o não acesso à boa educação pode ser empecilho para o exercício efetivo da cidadania.

Além disso, as desigualdades educacionais podem contribuir para o aumento das desigualdades econômicas por meio da *corrida* entre educação e tecnologia: a tecnologia define a demanda por trabalho qualificado, enquanto a educação determina a oferta de pessoas com certas habilidades. Se a demanda por trabalhadores com certo nível de qualificação é grande, porém sua oferta pequena, o diferencial do salário desse grupo será grande em relação ao salário de outros grupos de trabalhadores (MENEZES FILHO; KIRSCHBAUM, 2015).

Dessa forma, políticas educacionais que promovam acesso mais igualitário são importantes tanto para a plena cidadania quanto para a redução da desigualdade em nossa sociedade. Diante desse quadro, é importante compreender o que é a desigualdade educacional no Brasil, os fatores que a causam e como reduzi-la. É necessário olhar para essa desigualdade ao longo da história brasileira para compreender sua dinâmica e mutações; só assim poderemos fazer um bom diagnóstico da situação atual frente à desigualdade educacional e propor meios de reduzi-la.

A desigualdade educacional pode ser olhada por diversas dimensões, assim como a qualidade educacional. Oliveira e Araújo (2005) discutem como a qualidade educacional é um conceito polissêmico e dinâmico, refletindo a condição do ensino de cada época. Até 1980, a qualidade era vista principalmente como o acesso à educação e, por isso, a política educacional concentrava-se na expansão das oportunidades de escolarização. Com a expansão do acesso à escola, o problema deslocou-se para a progressão dentro do sistema de ensino e as políticas de melhoria da qualidade educacional visavam à redução das taxas de repetência e evasão. A partir dos anos 2000, cada vez mais a progressão deixa de

ser o principal problema e a qualidade passa a ser percebida como a proficiência dos estudantes.

Da mesma forma, podemos dizer que a desigualdade educacional possui diversas dimensões, que, apesar de inter-relacionadas, devem ser examinadas isoladamente para a melhor compreensão de suas causas e implicações, possibilitando a formulação de políticas públicas. Neste artigo, pretendemos examinar três dimensões da desigualdade educacional: de acesso aos diferentes níveis educacionais, de tratamento e de desempenho. Toma-se como referência aqui a formulação de Marcel Crahay (2000), que estabelece três tipos de igualdade na educação, a igualdade de acesso, a de tratamento e a de resultados.

Para analisar as dimensões, primeiramente analisaremos como elas aparecem nas teorias de igualdade educacional, que são as teorias que propõem um ideal educacional igualitário a ser alcançado. Em seguida, analisa-se como o Poder Público visa à redução das dimensões dessa desigualdade, examinando inclusive como elas são encaradas pelo Plano Nacional de Educação (PNE), instituído pela lei n. 13.005/2014 (BRASIL, 2014), com vigência de dez anos, a partir de junho de 2014. Por fim, assim como Oliveira e Araújo (2005) examinam os indicadores utilizados para medir qualidade educacional ao longo do tempo para a discussão desse conceito, também serão analisados os indicadores utilizados para medir as dimensões da desigualdade educacional. Resumindo, em cada dimensão, busca-se responder às seguintes perguntas:

- Qual é a concepção de igualdade associada?
- Quais as políticas públicas que visam a reduzi-la?
- Quais os indicadores utilizados para medi-la?

Em seguida, discute-se a importância de olhar como as diferentes dimensões da desigualdade educacional se relacionam e, por fim, quais são os principais desafios no campo de pesquisa da desigualdade educacional.

DESIGUALDADE DE ACESSO

A concepção de igualdade que pode ser associada a essa dimensão é a de oportunidades. De acordo com Oliveira et al. (2013), essa concepção defende que a ação pedagógica deve ser proporcional aos méritos e potencialidades dos indivíduos. Ela aceita que o tratamento dado a cada aluno e seus resultados são desiguais, pois aqueles com maiores potencialidades devem receber mais. A igualdade aqui é do acesso ao sistema escolar: todos devem ter a matrícula e a frequência à escola garantida.

Observa-se, associada, uma primeira dimensão da desigualdade, que pode ser medida pela taxa de acesso à escola por parte de grupos diferentes. Essa

dimensão está presente no primeiro sentido de qualidade educacional examinado por Oliveira e Araújo (2005), segundo o qual qualidade significa ter acesso à educação. As políticas públicas que visavam a diminuir essa desigualdade foram o estabelecimento da obrigatoriedade e gratuidade do ensino e a expansão da oferta do ensino via construção de novos prédios escolares. Mais recentemente, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e, posteriormente, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) também contribuíram para a expansão do acesso à escola.

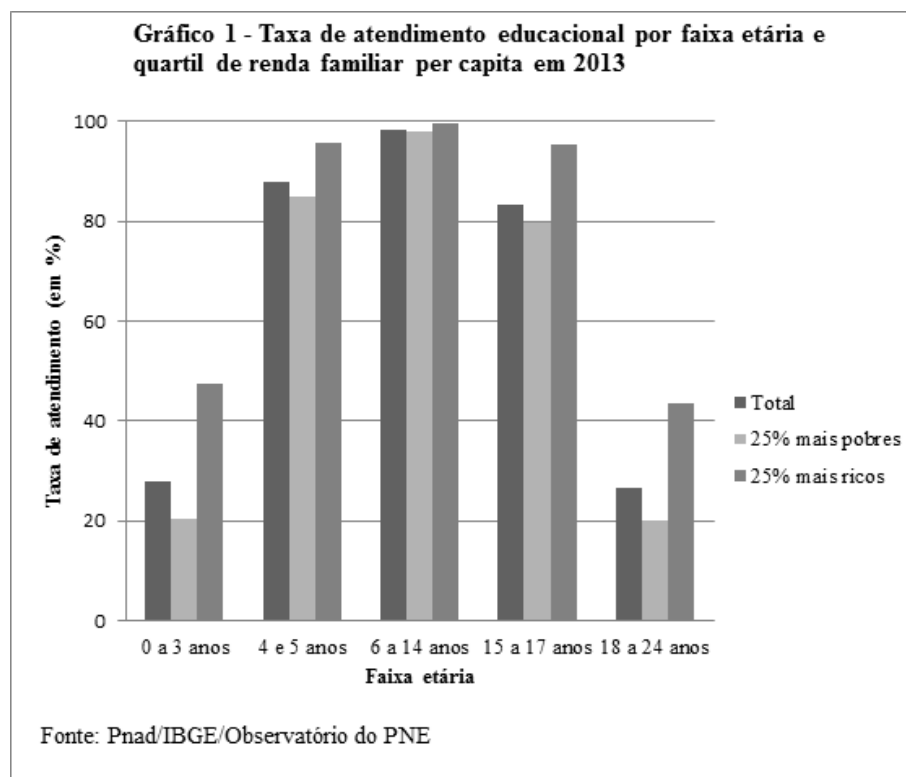
Com o tempo, ainda segundo Oliveira e Araújo, a expansão da oferta educacional foi solucionando o primeiro problema, mas obstáculos internos ao sistema escolar passaram a impedir o prosseguimento nos estudos da população recém-chegada à escola, que não tinha as mesmas experiências culturais extraescolares dos grupos que já tinham acesso à escola. O conceito de qualidade passa, então, a focar o prosseguimento dos estudos com aprovação, ou fluxo escolar. No final da década de 80, cerca de 48% das crianças que ingressavam na primeira série eram reprovadas, e dois por cento evadía. Por isso, a década seguinte foi marcada por políticas que buscavam a regularização do fluxo no Ensino Fundamental, como a adoção de ciclos, a promoção automática, e programas de aceleração da aprendizagem.

É possível dizer que a progressão na trajetória escolar ainda está dentro da concepção de igualdade de oportunidades e que, durante o período de obrigatoriedade, nenhuma desigualdade seria aceitável. Fora do período de obrigatoriedade, o ideal seria que o acesso fosse equitativo, ou seja, que os indivíduos tivessem as mesmas chances de cursá-los independente de suas características pessoais, como renda familiar ou raça/cor.

Apesar do acesso à Educação Básica ser obrigatório no Brasil dos seis aos 14 anos - e, a partir de 2016, obrigatória também para as crianças de quatro e cinco anos e os jovens de 15 a 17 -, esse acesso ainda não é universal. Por isso, são metas do PNE:

Meta 1: Universalizar, até 2016, a Educação Infantil na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos de idade e ampliar a oferta de Educação Infantil em Creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos até o final da vigência deste PNE; [...] Meta 2: Universalizar o Ensino Fundamental para toda a população de 6 a 14 anos e garantir que pelo menos 95% dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE; [...] Meta 3: Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no Ensino Médio para 85%. (BRASIL, 2014)

Um indicador que analisa essa dimensão da desigualdade é a taxa de atendimento por grupo. O MEC divulga as taxas agregadas de atendimento no sítio de acompanhamento do PNE (<http://simec.mec.gov.br/pde/graficopne.php>), porém não divulga os dados desagregados por renda familiar per capita da criança ou adolescente. Essas taxas desagregadas são divulgadas pelo Observatório do PNE¹, sendo possível ver, no gráfico 1, a desigualdade ainda existente no acesso.



É no atendimento das crianças de zero a três anos e dos jovens de 18 a 24 anos que a desigualdade no acesso é mais pronunciada, sendo a taxa de atendimento do quartil mais rico mais do que o dobro dos 25% mais pobres. A taxa de atendimento mostra a proporção da população de cada faixa etária que frequenta a escola, independentemente do nível de ensino cursado. Se olharmos a porcentagem da população de 18 a 24 anos que frequentava o Ensino Superior (taxa líquida de matrícula) em 2013 por quartil de renda, também divulgada pelo Observatório do PNE, a desigualdade é ainda maior: 5,1% entre os mais pobres e

¹ O Observatório do PNE é uma plataforma online que monitora os indicadores referentes às metas e estratégias do PNE. Todos os dados dessa fonte foram consultados no endereço www.observatoriodopne.org.br, no dia 9 de julho de 2015.

39% entre os mais ricos. O acesso à Creche e ao Ensino Superior não é obrigatório, nem há previsão de que venha a ser. O que se observa é que o sistema público visa diminuir a essas desigualdades, buscando que as características pessoais de cada indivíduo interfiram menos em suas chances de cursá-los. Esta é a finalidade das estratégias 1.2 e 12.9 do PNE, cada uma referente a uma dessas etapas de escolarização:

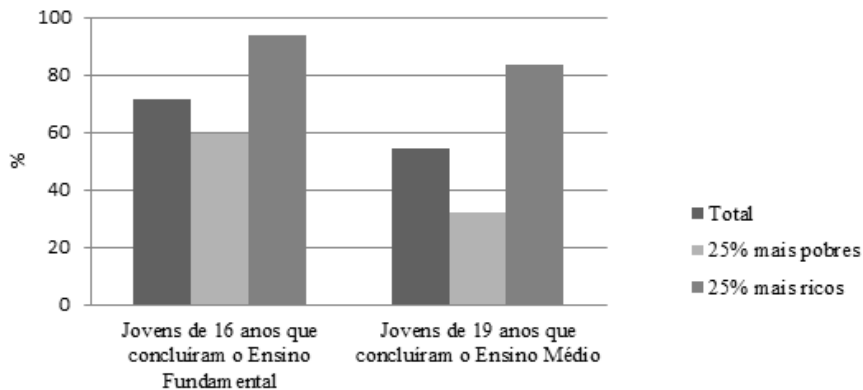
Estratégia 1.2) garantir que, ao final da vigência deste PNE, seja inferior a 10% (dez por cento) a diferença entre as taxas de frequência à educação infantil das crianças de até 3 (três) anos oriundas do quinto de renda familiar per capita mais elevado e as do quinto de renda familiar per capita mais baixo; [...] Estratégia 12.9) ampliar a participação proporcional de grupos historicamente desfavorecidos na educação superior, inclusive mediante a adoção de políticas afirmativas, na forma da lei; (BRASIL, 2014)

Em relação à progressão escolar, é possível perceber que o PNE não estipula que seja completamente resolvida essa questão até o final de sua vigência: a meta 2 define que 95% dos jovens deverão concluir o Ensino Fundamental na idade adequada e, em sua meta 3, busca a universalização do acesso à escola dos adolescentes de 15 a 17 anos, o que não significa que estes precisem necessariamente estar no Ensino Médio. Até 2024, 85% desses adolescentes deverão estar no Ensino Médio, o que significa que o PNE aceita que 15% deles estejam ainda em séries anteriores ou fora da escola.

Os indicadores oficiais de acompanhamento da progressão dos alunos são as taxas de aprovação, reprovação e abandono, divulgadas anualmente pelo Inep. Em 2014, a taxa de aprovação no Ensino Fundamental era de 89,2% e no Ensino Médio, de 80,3%². Esses indicadores não são divulgados de modo a possibilitar estabelecer uma relação com o nível socioeconômico dos alunos. Indicadores de conclusão de etapa em uma dada idade também mostram a questão do acesso conjuntamente com a progressão escolar, já que para um adolescente ter o Ensino Fundamental completo aos 16 anos ou o Ensino Médio completo aos 19 é preciso que ele tenha tido acesso e progredido no sistema escolar. No Observatório do PNE, essas taxas são desagregadas por quartil de renda familiar *per capita*, sendo possível observar, no gráfico 2, que as taxas de conclusão do quartil inferior e superior são bastante diferentes.

2 As taxas de aprovação, reprovação e abandono são divulgadas pelo Inep em seu endereço eletrônico <<http://portal.inep.gov.br/indicadores-educacionais>> e foram consultadas no dia 10 de julho de 2015.

Gráfico 2 - Porcentagem de jovens de 16 e 19 anos que concluíram, respectivamente, o Ensino Fundamental e o Ensino Médio em 2013



Fonte: Pnad/IBGE/Observatório do PNE

Ribeiro, Ceneviva e Brito (2015) também diagnosticam a persistência das desigualdades no Brasil. Os autores usam os Censos Demográficos de 1960 a 2010 para analisar as desigualdades de oportunidades educacionais, ou seja, como as condições socioeconômicas da família afetam as chances de progressão educacional dos indivíduos. Os autores verificam que, nos últimos cinquenta anos, elas diminuíram em relação ao acesso aos estágios iniciais de escolarização. Porém, essas desigualdades mantiveram-se altas no acesso aos níveis educacionais mais altos, como o acesso ao Ensino Superior.

DESIGUALDADE DE TRATAMENTO

A segunda concepção de igualdade educacional é a de tratamento: as condições da oferta do ensino devem ser iguais para todos. A partir desse tratamento homogêneo, o sucesso escolar dependeria do mérito individual de cada aluno e, portanto, nessa concepção ainda se admite desigualdade nos resultados. Nos países onde se buscou esse tipo de igualdade foi feita uma uniformização do sistema de ensino a partir do estabelecimento de currículos comuns, de professores com qualificações equivalentes e mesmos recursos e infraestrutura em todas as escolas (SEABRA, 2009).

No Brasil, o próprio modo como se deu a expansão da Educação Básica configurou a desigualdade nas condições de ensino. Desde a Lei Geral de 1827, ainda no Império, coube às províncias responsabilidades pela educação

primária e ao poder central pela superior. Para Abrucio (2010), essa divisão de responsabilidades gerou desigualdades regionais, pois os estados mais ricos, do Sul e do Sudeste, assumiram a responsabilidade pela etapa básica, enquanto que estados do Norte e do Nordeste se omitiram, deixando a responsabilidade para seus municípios. A capacidade orçamentária do primeiro grupo de estados era bem maior que a dos municípios dos estados mais pobres, principalmente porque os mecanismos de transferências redistributivas são mais recentes e, ainda hoje, insuficientes para reduzir a desigualdade de condições financeiras entre os entes federados. Por isso, a condição da oferta educacional veio a ser muito desigual entre cada região.

As políticas que buscam a homogeneização do tratamento via mecanismos de financiamento são ainda incipientes no Brasil. O estabelecimento do Fundef e, posteriormente, do Fundeb buscou equalizar um pouco os gastos. Ambos os fundos possibilitaram a redistribuição horizontal de recursos entre o estado e seus municípios, pois redistribuem os recursos de acordo com o número de matrículas de cada rede. Possibilitaram, ainda, o estabelecimento de um mecanismo de complementação por parte da União para os fundos com menores valores *per capita*. Os fundos, porém, não conseguiram promover a desigualdade do padrão da oferta dos serviços educacionais a todos os cidadãos, pois, de acordo com Abrucio (2010),

Eles [o Fundef e o Fundeb] conseguiram dar mais recursos aos governos que se responsabilizam pela política, mas mexeram pouco com as desigualdades regionais que marcam a federação brasileira. Para tanto, seria necessário que a União não só complementasse o dinheiro que falta para chegar à meta básica, mas que também fizesse política redistributiva. Caso contrário, a equalização se dá num patamar mínimo, e as redes dos estados mais ricos tendem a ter uma diferença substancial de condições em relação aos demais. (p. 64)

Mas não é apenas por meio das políticas redistributivas que a União opera, mas também pela regulação dos gastos municipais via vinculação das receitas municipais ao gasto em políticas específicas. Arretche (2010) aponta que políticas descentralizadas reguladas, “aquelas nas quais a legislação e a supervisão federais limitam a autonomia decisória dos governos subnacionais, estabelecendo patamares de gasto e modalidades de execução das políticas” (p. 603), também podem contribuir para a redução das desigualdades nos gastos. A política de educação é regulada, dado que a legislação federal determina que 25% da receita de impostos devem ser alocados em educação.

O Piso Salarial Profissional Nacional, instituído pela Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, é uma política que buscou reduzir as desigualdades da remuneração dos profissionais de ensino no Brasil. Ele estipulou um mínimo

salarial que deveria ser cumprido por todos os entes federados, porém, de acordo com Fernandes (2013), muitos governos tomaram como teto o valor colocado como mínimo, e para garantir o pagamento desse piso, alguns municípios estariam encontrando dificuldades. Desse modo, as desigualdades salariais dos profissionais de ensino persistem e, em 2013, de acordo com dados do Observatório do PNE calculados a partir da Pnad, o rendimento médio dos professores da Educação Básica do Nordeste era de R\$ 1.708, enquanto que no Centro-Oeste era de R\$ 2.663.

Atualmente, a discussão sobre o financiamento padronizado da educação está concentrada no Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi) e no Custo Aluno-Qualidade (CAQ), que devem entrar em vigor nos próximos anos, conforme estipulado pelo PNE:

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

(Estratégia 20.7) implementar o Custo Aluno Qualidade - CAQ como parâmetro para o financiamento da educação de todas etapas e modalidades da educação básica, a partir do cálculo e do acompanhamento regular dos indicadores de gastos educacionais com investimentos em qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública, em aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e em aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte escolar; (BRASIL, 2014)

O CAQi e o CAQ permitirão uma equalização do financiamento das escolas no Brasil, pois deverão assegurar que todas tenham recursos suficientes para os insumos necessários a uma educação de qualidade. O que deve ser feito é definir quais são esses insumos indispensáveis.

Além dessas políticas vinculadas aos recursos financeiros alocados na educação, é preciso olhar para as políticas que se voltaram para uma uniformização do ensino. Essa ideia já está presente no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, de 1932, que defendia “a escola oficial, única, em que todas as crianças, de 7 a 15, todas ao menos que, nessa idade, sejam confiadas pelos pais à escola pública, tenham uma educação comum, igual para todos” (MEC, 2010, p. 44).

Compreender o papel do governo federal em relação à Educação Básica é importante para entender a uniformização do ensino. Conforme analisado por Abrucio (2010), ao longo do século XX o governo federal foi aumentando

sua participação na Educação Básica, principalmente por meio de ações normativas ou então por programas federais. No governo militar, houve uma centralização decisória e uniformização da implementação das políticas. Muitas vezes, porém, a ação federal se dava via transferências voluntárias, sem critérios claros, instrumento da ação clientelista. Após a democratização, intensificaram-se as ações da União via programas federais com o intuito de criar parâmetros nacionais e combater as desigualdades por meio da distribuição de recursos aos governos subnacionais ou às próprias comunidades escolares. Alguns programas e pactos atuais da União são: programas indutores de certas políticas como o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, Mais Educação (programa de ensino em tempo integral); programas de distribuição de materiais e recursos, como o Programa Nacional do Livro Didático, Programa Nacional Biblioteca na Escola, Proinfo e outros como o Plano de Ações Articuladas.

Também podemos colocar o Plano Nacional de Educação como um instrumento de uniformização das condições de oferta do ensino brasileiro, pois tem metas e estratégias que buscam reduzir as desigualdades de tratamento no Brasil, como as seguintes:

Estratégia 7.1) estabelecer e implantar, mediante pactuação interfederativa, diretrizes pedagógicas para a educação básica e a base nacional comum dos currículos, com direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento dos (as) alunos (as) para cada ano do ensino fundamental e médio, respeitada a diversidade regional, estadual e local³; [...] Estratégia 7.18) assegurar a todas as escolas públicas de educação básica o acesso à energia elétrica, abastecimento de água tratada, esgotamento sanitário e manejo dos resíduos sólidos, garantir o acesso dos alunos a espaços para a prática esportiva, a bens culturais e artísticos e a equipamentos e laboratórios de ciências e, em cada edifício escolar, garantir a acessibilidade às pessoas com deficiência; [...] Estratégia 7.21) a União, em regime de colaboração com os entes federados subnacionais, estabelecerá, no prazo de 2 (dois) anos contados da publicação desta Lei, parâmetros mínimos de qualidade dos serviços da educação básica, a serem utilizados como referência para infraestrutura das escolas, recursos pedagógicos, entre outros insumos relevantes, bem como instrumento para adoção de medidas para a melhoria da qualidade do ensino;

[...] Meta 15: garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam. (BRASIL, 2014)

3 As estratégias 2.1 e 3.2 também tratam dos direitos e objetivos de aprendizagem, orientando como eles devem ser formulados no Ensino Fundamental e Médio, respectivamente.

Portanto, o PNE busca padronizar o ensino, principalmente assegurando uma formação adequada dos professores, infraestrutura mínima em todas as escolas, além de objetivos e direitos de aprendizagem comuns a todos os alunos. Essas são as políticas citadas por Seabra (2009) como as realizadas pelos países que promoveram uniformidade no tratamento educacional. O diagnóstico atual do Brasil dado pelo Observatório do PNE mostra como ainda estamos longe desse quadro, sendo que apenas 4,4% das escolas da rede pública de Ensino Fundamental e 22,6% das de Ensino Médio possuíam a infraestrutura definida na estratégia 7.18 em 2013⁴. Além disso, 25% dos professores da Educação Básica não possuíam formação de nível superior em 2013.

O estabelecimento do Sistema Nacional de Educação, como o afirmam Oliveira e Sousa (2010), seria um próximo passo para a oferta de ensino em condições equivalentes pelo Brasil, devendo promover diretrizes educacionais comuns e superação das desigualdades regionais, regulamentando as atribuições de cada ente federado via regime de colaboração. O PNE (BRASIL, 2014) definiu em seu Art. 13 que o Sistema Nacional de Educação deve ser instituído até 2016, de modo a promover a articulação entre os sistemas de ensino.

No Brasil, há poucos indicadores consolidados que diagnosticam a desigualdade no tratamento. Na questão do financiamento, são inexistentes indicadores a nível escolar. Com relação à infraestrutura, em cada edição do Resumo Técnico do Censo Escolar, o Inep divulga a porcentagem de escolas com alguns itens de infraestrutura. Esses dados são divulgados para o Brasil e por região e são perceptíveis as desigualdades regionais. Por exemplo, em 2013, enquanto no Sul, 82,2% das escolas de Ensino Fundamental da rede pública tinham acesso à internet e 66,1% tinham quadra de esportes, no Norte, essas porcentagens para o mesmo tipo de escola eram, respectivamente, de 22,1% e 14% (INEP, 2014, p. 34).

Também podemos citar indicadores produzidos no âmbito acadêmico que olham para essa questão; por exemplo, o formulado por Neto *et al.* (2013), a partir de dados do Censo Escolar de 2011, que separam as escolas em quatro níveis de infraestrutura: elementar, básica, adequada e avançada. Os autores encontram que 44,5% das escolas brasileiras têm infraestrutura elementar, que se trata de escolas que têm apenas itens elementares como água, sanitário, energia, esgoto e cozinha; 40% têm infraestrutura básica, o que significa que além dos itens elementares tem também itens como sala de diretoria e equipamentos como TV, DVD, computadores e impressoras; apenas 15,5% das escolas têm

4 Este indicador acompanha o percentual de escolas públicas de cada etapa que possuem água de rede pública ou filtrada, esgoto sanitário da rede pública, acesso à energia elétrica, acesso à internet de banda larga, biblioteca ou sala de leitura, quadra e laboratório de ciências.

infraestrutura mais sofisticada do que essas. Diante deste diagnóstico, os autores afirmam que

O Brasil ainda está distante, não somente da equidade entre as escolas, mas também da garantia de um padrão mínimo de qualidade. [...] Assim, fica transparente a necessidade de políticas públicas que visem a diminuir as discrepâncias e promover condições escolares mínimas para que a aprendizagem possa ocorrer em um ambiente escolar mais favorável. (NETO et al., 2013, p. 97)

Soares (2014) também diagnostica que a distribuição de infraestrutura no Brasil é desigual. Baseado em dados dos questionários contextuais da Prova Brasil de 2009, o autor divide as escolas públicas em três grupos: i) com mais de 50% de alunos nos quintis 1 e 2 de nível socioeconômico; ii) mais de 50% de alunos nos quintis 4 e 5 de nível socioeconômico; iii) as outras escolas. A partir da análise das condições de infraestrutura em cada um desses grupos, Soares constata que os alunos mais pobres estudam nas escolas com pior infraestrutura.

DESIGUALDADE DE CONHECIMENTO

Por fim, uma dimensão da desigualdade que é cada vez mais relevante é a dos conhecimentos adquiridos ao longo do sistema educacional. Essa dimensão é associada à concepção de igualdade de conhecimentos, para a qual deve haver justiça corretiva que reduza as desigualdades iniciais por meio de ações afirmativas e de compensação aos menos favorecidos (Oliveira et al., 2013).

Essa dimensão ganhou relevância a partir da constatação, nas décadas de 60 e 70, do efeito das desigualdades iniciais sobre os resultados finais dos alunos: o nivelamento das condições de ensino não era suficiente para reduzir as desigualdades uma vez que ainda eram observadas fortes disparidades nos resultados dos alunos das diferentes classes sociais. O relatório produzido nos anos 60 sob a supervisão de Coleman (2008) concluiu que as diferenças socioeconômicas entre os alunos norte-americanos eram as principais responsáveis pelas diferenças entre seus desempenhos e, portanto, a escola não cumpria o papel de instituição equalizadora de oportunidades.

Bourdieu (2007) formulou a teoria da reprodução na mesma época, examinando por meio da sociologia a ação reprodutora de desigualdades do sistema educacional. Segundo essa teoria, o êxito escolar das crianças é fortemente influenciado pela condição socioeconômica de sua família, porque o sistema escolar requer o domínio prévio de alguns códigos que estão mais próximos do código das elites. Por isso, quanto mais distante é o código familiar do estudante

do código usado na escola, maiores são as dificuldades encontradas pelo aluno para obter o sucesso escolar.

A partir desses dois estudos, chegou-se a certo consenso na área de educação de que os alunos mais pobres tinham chances menores de sucesso escolar. Logo, surge um movimento que defende que não bastaria a igualdade de tratamento, já que ela não considera as desigualdades iniciais, desencadeando um terceiro momento em que passa a ser feita a defesa da equidade no aprendizado. O ideal em um sistema equitativo é que os alunos de todos os grupos tenham a mesma probabilidade de sucesso educacional e bom desempenho. A discriminação positiva é defendida, ou seja, os recursos deveriam ser diferenciados conforme a necessidade do aluno ou da escola. Dessa forma, escolas com maior proporção de alunos pobres deveriam receber maiores recursos. Um exemplo de documento que defende isso é um relatório da OCDE (2012), que propõe deverem os sistemas de ensino ter mecanismos de financiamento de escolas que considerem custos maiores, dependendo das necessidades dos alunos atendidos.

A equidade não busca o fim completo da hierarquização e seletividade do sistema escolar, mas a garantia de que os alunos de todos os grupos sociais tenham a mesma probabilidade de sucesso. Por isso, alguns criticam a ideia de equidade, pois esta não garantiria a todos um mínimo, mas apenas a mesma chance de aquisição de conhecimentos. Estes defendem que o sistema educativo garanta um mínimo cultural comum que todos os alunos devem adquirir, abaixo do qual a desigualdade não é aceitável. Os objetivos educacionais devem ser comuns a todos, permitindo-se diferenciar os meios para atingi-los, de acordo com a diversidade do alunado (SEABRA, 2009).

Podemos fazer um paralelo desse mínimo com o acesso às etapas obrigatórias de ensino. Não é aceitável uma equidade no acesso ao Ensino Fundamental, o que significaria que as desigualdades de acesso seriam aceitáveis desde que não fossem correlacionadas ao nível socioeconômico, gênero ou raça/cor da criança. Já no Ensino Superior, o acesso não é obrigatório, portanto o ideal é que ele seja equitativo no acesso e que todos tenham as mesmas chances de cursá-lo, independentemente de suas características. A garantia de um mínimo de conhecimentos seria equivalente à garantia de acesso a essas etapas obrigatórias: todos devem adquiri-lo.

No Brasil, ainda são poucas as políticas federais de discriminação positiva. O que existe é a priorização de algumas políticas no atendimento de populações mais vulneráveis: é o caso do programa de educação em tempo integral Mais Educação, que prioriza o atendimento a escolas com a maioria dos alunos beneficiários do Programa Bolsa Família. No PNE, a equidade está em

uma de suas diretrizes, porém aparece apenas uma vez no anexo que tem as metas e estratégias (estratégia 7,9):

Art. 2o São diretrizes do PNE: [...] VIII - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto - PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade; [...] Estratégia 7.9) orientar as políticas das redes e sistemas de ensino, de forma a buscar atingir as metas do Ideb, diminuindo a diferença entre as escolas com os menores índices e a média nacional, garantindo equidade da aprendizagem e reduzindo pela metade, até o último ano de vigência deste PNE, as diferenças entre as médias dos índices dos Estados, inclusive do Distrito Federal, e dos Municípios; (BRASIL, 2014)

Observa-se que ainda são praticamente inexistentes os mecanismos de promoção de um sistema equitativo no Brasil. Quanto à segunda defesa dentro da igualdade de conhecimentos, de que todos tenham acesso a um mínimo cultural comum, o padrão mínimo de qualidade foi incluído como um dos princípios do ensino pela Constituição Federal de 1988 em seu inciso VII do art. 206 (Brasil, 1988). Porém, de acordo com Oliveira e Araújo (2005), ele não foi definido, ou seja, não foram estabelecidos parâmetros de julgamento sobre a qualidade do ensino nos quais a sociedade possa se apoiar para exigir essa qualidade. Oliveira (2013) defende, então, a definição de um padrão de qualidade socialmente legitimado, tanto pelo Poder Executivo quanto pela sociedade civil, para que o direito à educação de qualidade seja exigível juridicamente.

No PNE, a estratégia que estabelece que um mínimo de conhecimentos deve ser adquirido por todos é a 7.2:

7.2) assegurar que: [...] b) no último ano de vigência deste PNE, todos os (as) estudantes do ensino fundamental e do ensino médio tenham alcançado nível suficiente de aprendizado em relação aos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento de seu ano de estudo, e 80% (oitenta por cento), pelo menos, o nível desejável; (BRASIL, 2014)

Porém, não é definido o que seria esse nível suficiente de aprendizado e caímos novamente no problema de falta de definição do padrão de qualidade que deve ser assegurado a todos os estudantes. Essa definição possivelmente será feita conjuntamente com a elaboração da Base Nacional Comum.

Quanto aos indicadores de desempenho, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), que sintetiza a taxa de aprovação e a média de desempenho dos estudantes no SAEB e na Prova Brasil, pode ser usado para o diagnóstico da desigualdade se compararmos os índices das diferentes escolas ou redes. Porém, ele não considera a desigualdade no interior da escola ou do sistema,

sendo possível aumentar o índice mesmo com o aumento da desigualdade interna. Diversas vezes, o Ideb serve à lógica de competição entre as escolas - o que pode contribuir para o aumento das desigualdades.

No âmbito acadêmico, é possível observar que, cada vez mais, a desigualdade de desempenho é examinada pelos especialistas da área. Oliveira et al. (2013) olham para as desigualdades de desempenho intraescolares, buscando entender os fatores, ao nível escolar, que podem contribuir para aumentar ou reduzir essas desigualdades. Delgado, Miranda Ribeiro e Soares (2013) defendem a importância da formulação de indicadores que considerem, além do desempenho médio, a desigualdade dos resultados escolares, discutindo três indicadores com componentes que medem desempenho e desigualdade: o Índice de Qualidade da Educação, o Índice Ponderado de Desempenho e o Índice de Desempenho Relativo.

Soares (2014) discute a evolução da desigualdade de desempenho no sistema brasileiro de 2005 a 2011, a partir da comparação dos resultados na Prova Brasil dos alunos que pertencem aos quintis de maior e de menor nível socioeconômico, observando que a diferença dos resultados aumentou durante esses anos. O autor acusa a política educacional de, por vezes, ter-se focado apenas na melhoria do desempenho médio das redes de ensino, o que pode ser feito com piora da desigualdade. Soares defende que indicadores considerem a desigualdade e que os gestores educacionais incorporem a superação das desigualdades em sua agenda:

É fundamental criar indicadores de desigualdade e divulgá-los ao lado dos indicadores de sucesso. Noutras palavras, é preciso criar um Ideb das desigualdades, reportar resultados por grupos sociais definidos pelas dimensões de desigualdade que precisam ser vencidas: socioeconômica, raça-cor, gênero, região. (SOARES, 2014, p. 64)

A INTERDEPENDÊNCIA DAS DIMENSÕES DA DESIGUALDADE

Até aqui, foram discutidas as dimensões da desigualdade educacional isoladamente. No entanto, também é importante entender como uma dimensão afeta a outra, e como a aparente redução da desigualdade educacional em uma dimensão pode, na verdade, corresponder a um aumento da desigualdade em outra dimensão.

Um primeiro ponto a ser discutido é que uma dimensão de igualdade pode ser condição necessária para a outra. Por exemplo, só podemos falar que um sistema é igualitário no desempenho quando na dimensão do acesso não há mais

desigualdades: todos estão na escola. Ou seja, do que adiantaria ter um sistema em que todos têm desempenho igual se apenas uma parcela pequena da população o frequentasse? Uma discussão análoga é feita por Beisiegel (2005), quando discute a falsa dicotomia da escola de qualidade antiga e a perda de qualidade pós-expansão do ensino. Para o autor, não seria possível falar de qualidade em um sistema escolar do qual uma grande parcela da população era excluída: “a escola não perdeu qualidade, uma vez que ela se foi alargando, estendendo-se a setores cada vez mais amplos da população. *A escola mudou*” (p. 115).

Outra maneira de pensar a inter-relação das dimensões da desigualdade educacional é olhando como a desigualdade de conhecimento em níveis básicos afeta a desigualdade de acesso em níveis mais avançados do sistema. Essa relação é clara se pensarmos no acesso ao Ensino Superior, que é altamente seletivo. Os estudantes que cursaram melhores escolas na Educação Básica têm maiores chances de conseguir entrar em cursos universitários.

Também é possível olhar para as relações entre as dimensões observando como as desigualdades se comportam quando aumenta o acesso por todos a determinado nível ou etapa de escolarização. De acordo com a hipótese da desigualdade efetivamente mantida, quando um nível ou etapa de escolarização se encaminha para a universalização, os privilegiados do ponto de vista socioeconômico buscam assegurar uma desigualdade horizontal nesse nível; ou seja, que seus filhos frequentem escolas melhores do que os outros (RIBEIRO; SCHLEGEL, 2015). Essa hipótese sugere então que a redução da desigualdade no acesso gera aumento da desigualdade de conhecimento.

Outra possibilidade, discutida por Seabra (2009), é que haja um deslocamento das desigualdades pelos níveis de ensino. Ou seja, quando um nível básico de ensino é universalizado, seu diploma passa a valer menos, e a diferenciação entre os estudantes desloca-se para os níveis superiores. Nas palavras de Seabra:

A escola da modernidade universalizou-se no acesso, prolongou o tempo de permanência de todos, criou a ‘escola única’, mas só muito parcialmente se democratizou - adiou-se a exclusão escolar explícita para momentos mais tardios, criaram-se novas modalidades de distinção e hierarquização dos públicos escolares, em suma, as desigualdades escolares sofreram uma translação nos tempos e nos espaços em que ocorrem, sem nunca terem deixado de assumir a intensa marca das diferenças sociais. (SEABRA, 2009, p. 88)

Ou seja, a desigualdade educacional é fenômeno complexo, que se desloca por suas diferentes dimensões e pelos níveis de ensino. Muitas vezes, ao resolver uma dimensão em um nível ou etapa de escolarização, revela-se uma nova desigualdade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desigualdade educacional é conceito polissêmico composto por múltiplas dimensões e suas relações. Para entendê-la é necessário observar, de um lado, essas dimensões isoladamente e, de outro, como elas se afetam e se transformam.

Um primeiro ponto importante na análise das dimensões é a formulação de indicadores que permitam acompanhar a situação de cada uma. Percebemos que na dimensão de oportunidade e desempenho já existem indicadores oficiais que olham para as taxas agregadas de acesso, progressão e desempenho em avaliações em larga escala, porém ainda não são divulgados indicadores desagregados pelas faixas de renda dos alunos. Quando olhamos os indicadores propostos por acadêmicos e organizações que monitoram a educação brasileira, observa-se que ainda há forte desigualdade, mesmo no âmbito da igualdade de oportunidades, a mais básica de todas. Na dimensão do tratamento, é necessário definir qual deve ser o padrão da oferta educacional para se poder diagnosticar a situação das escolas brasileiras. Os trabalhos acadêmicos que realizam esse diagnóstico constata grande desigualdade dentro do sistema educacional.

Outra análise importante a ser feita é dos fatores explicativos e das consequências das várias dimensões da desigualdade educacional. É necessário examinar mais a fundo tanto como uma dimensão afeta a outra - por exemplo, como a estratificação horizontal dos níveis básicos afeta a estratificação vertical -, quanto os efeitos de cada uma em aspectos não diretamente do campo educacional, como a desigualdade econômica.

Por fim, importante discussão a ser feita é sobre os meios de reduzir a desigualdade educacional. Se na primeira dimensão a solução é mais objetiva, via expansão do sistema escolar, no âmbito da desigualdade de conhecimento ela é mais complexa, pois passa pelo processo de definição do que se espera do sistema de ensino:

Assim, a tarefa de definição dos indicadores de qualidade não é somente técnica, mas também política, ou seja, definir insumos e parâmetros para um ensino de qualidade requer uma análise dos custos, das condições reais, dos objetivos que se almeja e das expectativas sociais em torno do processo de escolarização. (OLIVEIRA; ARAÚJO, 2005, p. 18)

Portanto, para podermos reduzir a desigualdade de conhecimento, temos que ter certo consenso sobre quais são as principais finalidades do sistema educativo. Além disso, é preciso considerar a grande diversidade existente no território brasileiro, podendo corresponder a objetivos e expectativas sociais

diversos em torno da escolarização. Diante disso, o desafio que fica é como eliminar a desigualdade educacional preservando a diversidade brasileira.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (orgs.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010. p. 39-70.

ARRETCHE, M. Federalismo e Igualdade Territorial: uma contradição em termos? **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 53, n. 3, 2010, p. 587 - 620.

BEISIEGEL, C. R. Relações entre a quantidade e a qualidade no ensino comum. In: BEISIEGEL, C. R. **A qualidade do ensino na escola pública**. Brasília: Liber Livro Editora, 2005. p. 111-122.

BOURDIEU, P. Reprodução Cultural e Reprodução Social. In: BOURDIEU, P. **A economia das trocas simbólicas**. Tradução e organização: Sergio Miceli. São Paulo: Perspectiva, 2007. p. 295-336.

BRASIL. **Lei no 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL _03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm)>. Acesso em: 9 jul. 2015.

BRASIL. **Constituição da república Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 9 jul. 2015.

COLEMAN, J. S. Desempenho nas escolas públicas. In: SOARES, J. F.; BROOKE, N. (Org.) **Pesquisa em eficácia escolar**: origem e trajetórias. Trad: Cleusa Aguiar Crooke e Rômulo Monte-Alto. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 26-32.

CRAHAY, M. **Poderá a escola ser justa e eficaz?** Da igualdade das oportunidades à igualdade dos conhecimentos. Lisboa: Instituto Piaget, 2000.

DELGADO, V. M. S.; MIRANDA-RIBEIRO, A.; SOARES, J. F. **Desigualdade escolar e desempenho**. In: FAHEL, M.; RAMBLA, X.; LAZZAROTTI, B.; BRONZO, C (orgs.). Desigualdades educacionais e pobreza. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2013. p. 163-208.

FERNANDES, M. D. E. A valorização dos profissionais da educação básica no contexto das relações federativas brasileiras. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 34, n. 125, p. 1095-1111, out. - dez. 2013.

INEP. **Censo Escolar da Educação Básica 2013**: resumo técnico. Brasília: INEP, 2014. Disponível em < <http://portal.inep.gov.br/resumos-tecnicos>>. Acesso em: 10 jul. 2015.

MEC (org.). **Manifesto dos Pioneiros da educação nova (1932) e dos educadores (1959)**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Ed. Massangana, 2010.

MENEZES FILHO, N.; KIRSCHBAUM, C. Educação e desigualdade no Brasil, In: ARRETCHE, M. (org.) **Trajetórias das desigualdades**: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos. 1. São Paulo: Editora Unesp. 2015. p. 109-132.

NETO, J. J. S.; JESUS, G. R.; KARINO, C. A.; ANDRADE, D. F. Uma escala para medir a infraestrutura escolar. **Est. Aval. Educ.**, São Paulo, v. 24, n. 54, p. 78-99, jan./abr. 2013.

OCDE. **Equity and Quality in Education**: supporting disadvantaged students and schools. Paris: OECD Publishing, 2012. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264130852-en>>. Acesso em: 29 abr. 2015.

OLIVEIRA, R. P. A utilização de indicadores de qualidade na unidade escolar ou porque o IDEB é insuficiente. In: BAUER, A.; GATTI, B. A. (Orgs.) **Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil**: implicações nas redes de ensino, no currículo e na formação de professores. Florianópolis, Editora Insular, 2013. p. 87-100.

OLIVEIRA, R. P.; ARAUJO, G. C. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 28, Jan/Fev/Mar/Abr 2005.

OLIVEIRA, R. P.; SOUSA, S. Z. Introdução. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (orgs.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010, p. 13-36.

OLIVEIRA, R. P.; BAUER, A.; FERREIRA, M. P.; MINUCI, E. G.; LISAUSKAS, F.; ZIMBARG, R.; CASSETARI, N.; CARVALHO, M.; GALVÃO, F.; V. Análise das desigualdades intraescolares no Brasil. **Estudos & Pesquisas Educacionais**, São Paulo, n.4, nov. 2013.

RIBEIRO, C. C.; CENEVIVA, R.; BRITO, M. M. A. Estratificação educacional entre jovens no Brasil: 1960 a 2010. In: ARRETCHE, M. (org.) **Trajetórias das desigualdades**: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos. São Paulo: Editora Unesp. 2015, p. 79-108.

RIBEIRO, C. C.; SCHLEGEL, R. Estratificação horizontal da educação superior no Brasil (1960 a 2010). In: ARRETCHE, M. (org.) **Trajetórias das desigualdades**: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos. São Paulo: Editora Unesp. 2015. p. 133-162.

SEABRA, T. Desigualdades escolares e desigualdades sociais. **Sociologia, problemas e práticas**, n. 59, p. 75-106. 2009.

SOARES, J. F. Educação, desigualdade e pobreza. In: EITLER, K.; BRANDÃO, A. P. (orgs.) **Por que pobreza?**: Educação e desigualdade. Rio de Janeiro: Fundação Roberto Marinho, 2014.

GABRIELA THOMAZINHO CLEMENTINO SAMPAIO é Bacharela em Ciências Econômicas pela Universidade de São Paulo, atualmente é mestranda da Faculdade de Educação da mesma universidade. E-mail: gabriela.thomazinho.sampaio@usp.br

ROMUALDO PORTELA DE OLIVEIRA é licenciado em Matemática pelo IME-USP, Mestre e Doutor Em administração Escolar pela FEUSP e atualmente é prof. Titular no Depto. de Administração Escolar e Economia da Educação da FEUSP. E-mail: romualdo@usp.br

Recebido em novembro de 2015
Aprovado em dezembro de 2015

Políticas educacionais para a Amazônia: teorias, práticas e contradições

Educational policies for the Amazon: theories, practice and contradictions

Políticas educativas para la Amazonia: teorías, prácticas y contradicciones

ERALDO SOUZA CARMO
MARIA SUELI CORRÊA PRAZERES

Resumo: O artigo discute as configurações das políticas educacionais as populações do campo na Amazônia a partir da estrutura do Estado capitalista. O método de análise está assentado nas bases do materialismo histórico dialético a fim de compreender em que medida a lógica da racionalidade econômica que impera sobre tais políticas se reflete no direito à educação destas populações. Diante disso, se evidenciou os efeitos, desafios e contradições das políticas educacionais quando partem dos órgãos centrais para realidades específicas sem o conhecimento das heterogeneidades locais.

Palavras-chave: Educação. Política. Amazônia.

Abstract: The article discusses the settings of educational policies to rural populations in Amazon, from the capitalist state structure. The method of analysis bases on the historical dialectical materialism in order to understand in what extent the logic of economic rationality that prevails on such policies reflects on the right to education of these populations. Above all, it highlights the effects, the challenges and contradictions of educational policies when departing from central bodies to specific realities without the knowledge of local heterogeneities.

Keywords: Education; Policy; Amazon.

Resumen: El artículo describe la configuración de las políticas educativas poblaciones rurales en el Amazonas desde la estructura del Estado capitalista. El método de análisis se asienta sobre la base del materialismo dialéctico histórico para comprender hasta qué medida la lógica de la racionalidad económica que impera sobre tales políticas se refleja en el derecho a la educación de estas poblaciones. Por lo tanto, se evidenció los efectos, retos y contradicciones de las políticas educativas al salir de las agencias centrales a realidades específicas sin el conocimiento de las heterogeneidades locales.

Palabras clave: Educación. Política. Amazonia.

FUNDAMENTOS E PRINCÍPIOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS

Refletir sobre os princípios e as intencionalidades com que as políticas públicas se configuram no Estado é imprescindível para se entender a forma como são materializadas. Para tanto, é importante compreender seus significados, os sentidos e a lógica em que são pensadas. Entretanto, não se pode perder de vista que as políticas públicas mudam no interior do Estado conforme a linha teórica do governo que estiver no poder.

Nesse aspecto, é importante compreender a diferença entre Estado e governo. A respeito, Höfling (2001) enfatiza o

Estado como o conjunto de instituições permanentes - como órgãos legislativos, tribunais, exército e outras que não formam um bloco monolítico necessariamente - que possibilitam a ação do governo; e Governo, como o conjunto de programas e projetos que parte da sociedade (políticos, técnicos, organismos da sociedade civil e outros) propõe para a sociedade como um todo, configurando-se a orientação política de um determinado governo que assume e desempenha as funções de Estado por um determinado período (p. 31).

Com base no que a autora apresenta, o Estado está solidificado na sociedade; ademais, representa o interesse de diferentes grupos sociais, principalmente dos setores econômicos. Verifica-se, portanto, que o governo é transitório, representado por um partido que tem a oportunidade de imprimir seus programas e projetos na condução do Estado. Nessa perspectiva, as concepções se modificam de acordo com a alternância de poder, o que se reflete na condução e elaboração das políticas sociais.

Para tanto, o Estado é demarcado por contradições sociais, culturais, políticas e econômicas. o governo que detém o poder, porém, busca reduzir estas contradições - que podem ser questionáveis - por meio das políticas sociais, principalmente para combater as desigualdades sociais. Para Höfling (*ibidem*), as

Políticas sociais se referem a ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando à diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico.

As análises da autora reforçam os aspectos contraditórios do Estado, promovidos pelo modelo de desenvolvimento econômico. Entretanto, as políticas educacionais têm a função de reduzir os impactos negativos que atingem os setores menos favorecidos da sociedade. Höfling (*ibidem*) reforça que a educação é “uma

política pública social, uma política pública de corte social, de responsabilidade do Estado - mas não pensada somente por seus organismos”.

Por essa lógica, é compreensível o debate que a classe trabalhadora tem pautado sobre a importância das políticas educacionais serem construídas com a participação social. O Estado, porém, tem a prerrogativa da implementação, cabendo à classe trabalhadora promover o debate sobre suas finalidades.

Não obstante, tem-se questionado a forma como o Estado tem primado pela formulação das políticas públicas, uma vez que, na maioria das vezes, as decisões se dão de forma centralizada. Com isso, não são levadas em consideração os aspectos regionais, com suas especificidades, gerados no processo de implementação. Frente a isso, há uma luta constante para que tais perspectivas sejam modificadas no processo de elaboração das políticas educacionais.

Caso o Estado considerasse essa perspectiva, teria a possibilidade de identificar os condicionantes locais na implementação das políticas; contudo, tem sido intransigente ao propor este debate. Tais posições têm em vista a manutenção das relações de poder político na sociedade. A esse respeito, Höfling (2001) pontua que

As políticas sociais - e a educação - se situam no interior de um tipo particular de Estado. São formas de interferência do Estado, visando à manutenção das relações sociais de determinada formação social. Portanto, assumem “feições” diferentes em diferentes sociedades e diferentes concepções de Estado. É impossível pensar Estado fora de um projeto político e de uma teoria social para a sociedade como um todo (p. 31-32).

No entendimento da autora, a educação se reproduz conforme as concepções e ideologias do Estado. Por sua vez, como predominam os interesses capitalistas nos direcionamentos das ações estatais, as políticas educacionais não estão imunes a este processo. Mesmo que o poder político do Estado seja assumido por governos de diferentes vertentes ideológicas, a essência das políticas se mantém, uma vez que não rompem com a lógica do capital (MÉSZÁROS, 2011).

O Estado capitalista atua como guardião dos direitos dos cidadãos, porém, em função da manutenção dos seus poderes; ou seja, é mais com a intenção de promover a dominação do que de conferir autonomia aos sujeitos. Nessa perspectiva, as políticas sociais são implementadas como forma de regular os conflitos sociais.

A este respeito, Höfling (*Idem*, p. 33) destaca que Offe em suas análises, chamava atenção para o fato de o Estado atuar “como regulador das relações sociais a serviço da manutenção das relações capitalista em seu conjunto, e não

especificamente a serviço dos interesses do capital”. Assim sendo, as diferentes feições que as políticas educacionais assumem está em plena sintonia com a ideologia do Estado.

Notadamente no campo do discurso, a educação está sempre em evidência na agenda governamental como estratégia fundamental, seja em relação ao aspecto econômico ou como indutora do desenvolvimento e no combate às desigualdades sociais. Essas duas perspectivas são apontadas por Oliveira e Ferreira (2008) como as principais funções que assume a política econômica de um país para conter a pobreza. Evidencia-se, portanto, que, no Estado capitalista, a educação tem bem definido seu papel.

Tais estratégias passaram a ser bem mais definidas a partir dos anos de 1990 com a reforma do Estado. Para Oliveira e Ferreira (2008), foi o momento em que houve um movimento articulado de expansão e focalização das políticas educacionais. Os redirecionamentos que houve foram pensados levando-se em conta uma racionalidade que visou a sopesar os custos e benefícios dos investimentos dos recursos públicos. Para esses autores,

Ao mesmo tempo em que se ampliam políticas, em alguns casos, estendendo o atendimento, focaliza-se o público-alvo, ou seja, estamos diante de um processo em que as políticas sociais de caráter universal têm cedido espaço às políticas de cunho compensatório. Esse aparente paradoxo, que tem gerado polêmicas entre os educadores e diferentes compreensões dos processos de reformas educacionais atuais, reflete contradições próprias desse movimento que aprofunda e fragmenta os movimentos sociais (p. 24).

Como se verifica, as políticas não são formuladas para atender toda a população, mas um público específico, com o propósito de amenizar determinados impactos sociais. Isso evidencia seu caráter reducionista e compensatório, como bem destacaram as autoras. Essa tese reforça o pensamento do Estado mínimo para as políticas sociais e máximo para o capital. É nesta perspectiva que Dourado (2001) pontua que o mercado assume o papel de portador da racionalização sociopolítica conservadora ao primar pela minimização do papel do Estado no tocante às políticas públicas.

Depreende-se que essa lógica tem servido de orientação para a elaboração das políticas educacionais, o que tem gerado muitas críticas entre os educadores e os movimentos em defesa da escola pública. Com as reformas do Estado dos anos de 1990, principalmente nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995/1998 e 1999/2002), as disputas pelas definições das políticas passaram a ter novos sujeitos, além das organizações sociais que vinham debatendo estes processos.

O setor privado passou a exercer grandes influências nos direcionamentos das políticas educacionais. Para esses novos sujeitos, o Estado deveria ser mais eficiente em suas ações; com isso, a função pública assumiu novos contornos como normalizadora, reguladora e avaliadora (OLIVEIRA; FERREIRA, 2008).

Esses princípios se refletem na criação dos vários instrumentos de avaliação do sistema de ensino brasileiro, com destaque para a implantação do Censo Escolar, do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e do Exame Nacional de Cursos (Provão) (SHIROMA, 2000).

Atualmente, ainda há o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Assim sendo, são os principais mecanismos utilizados na estratégia de regular e aferir a qualidade da educação, na perspectiva do Estado. Há uma grande preocupação com os dados quantitativos em detrimento do qualitativo. Portanto, a educação, com base nas reformas, realinhou-se às estratégias das políticas de cunho compensatório.

O Estado consolidou esses novos reordenamentos a fim de atender à demanda do capital em detrimento dos direitos sociais da população. Isso se evidencia por meio da nova lei que passou a regulamentar a educação, a LDB 9394 (BRASIL, 1996) e a proposta de financiamento da educação por meio da política de fundos, iniciada com o FUNDEF e, posteriormente, substituída pelo FUNDEB. Essas iniciativas deram à sociedade o tom que, de fato, estava havendo uma mudança estrutural nas políticas educacionais.

A esse respeito, Oliveira e Ferreira (2008) destacam que

A reforma educacional concentrou-se no primeiro mandato de FHC e atingiu, especialmente, o Ensino Fundamental por meio de políticas de financiamento e planejamento, como a instauração do Fundo de Desenvolvimento e Manutenção do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef), criado pela Lei nº 9.425/96, e a promulgação da Educação Nacional (LDBEN), Lei nº 9394/96. Foi se consolidando um sistema nacional de avaliação que abrangeu todos os níveis de educação do país; além do estabelecimento dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) (p. 37).

Esse conjunto de políticas, orquestrado pelo Estado, representou as principais estratégias que consolidaram a reforma da educação e que serviram para materializar a concepção de um governo que estava alinhado às ideologias das políticas neoliberais. Essas decisões foram justificadas sob o argumento de que era necessário tornar o Estado mais moderno, eficiente e, ao mesmo tempo, garantir que as políticas educacionais respondessem aos aspectos econômicos e sociais do país. Destarte, as políticas atenderam à nova função pública de um Estado normalizador, regulador e avaliador.

No entanto, há muitas contradições na elaboração e implementação das políticas, como é caso do financiamento da educação. Para o governo, a política de fundos (FUNDEF/FUNDEB) para financiar o Ensino Fundamental e, posteriormente, a Educação Básica, representaria mais recursos para a educação. Todavia, na prática, configurou-se mais como um jogo contábil do que propriamente novas fontes de recursos para a educação. Isso porque o fundo apenas centralizou a capitalização dos impostos destinados à educação da União, Estados e municípios, fazendo com que houvesse a redistribuição com base no número de matrículas dos sistemas de ensino.

Concretamente, tanto o FUNDEF quanto o FUNDEB não significaram novas fontes de financiamento, uma vez que mantiveram os mesmos percentuais de aplicação na educação, conforme orienta a Constituição Federal de 1988: o mínimo de 25% da receita para Estados e municípios e, para a União, 18%. Para Ramos e Di Giorgi (2011),

A União ficou com as funções redistributiva e supletiva na manutenção e no desenvolvimento do Ensino Fundamental, ou seja, a União completaria os recursos financeiros dos estados cujo custo-aluno ficasse abaixo do custo-aluno mínimo definido nacionalmente (p. 629-630).

Levando em conta este exemplo do FUNDEF, observa-se como o Estado brasileiro se posicionou no controle das políticas, uma vez que passou a centralizar os recursos da educação, cabendo a estados e municípios apenas a aplicação. Na perspectiva do governo, os recursos da educação eram suficientes, necessitando apenas uma distribuição mais equitativa entre os entes federados. França (2007) contribui para esse entendimento ao destacar que

O FUNDEF, oriundo de uma política pública formulada pelo governo federal, pretendia corrigir a má distribuição de recursos entre as diversas regiões e diminuir as desigualdades presentes na rede pública de ensino, promovendo uma política nacional de equidade, justiça social, melhoria da qualidade da educação e valorização do magistério, além da efetiva descentralização dos recursos para as redes estaduais e municipais de ensino. (p. 184).

Esta lógica reforça a opção de um Estado mínimo para o atendimento das políticas sociais ao priorizar resolver os problemas da educação com os mesmos percentuais de investimento definidos em 1998 pela Constituição Federal. Isso denota que os princípios e fundamentos das políticas educacionais, nos anos de 1990, estavam alinhados às ideologias neoliberais em detrimento dos interesses da classe trabalhadora.

O Estado, fundamentado em uma ideologia modernista e reformista, não

possibilitou ao conjunto da sociedade um debate franco para a construção de políticas públicas educacionais. Preferiu alinhar-se aos interesses neoliberais. Em relação a esses aspectos, Boneti (2011) destaca que

Cada momento histórico produz, no contexto da inter-relação entre a produção econômica, cultura e interesses dos grupos dominantes, ideologias a partir das quais verdades relativas tornam-se absolutas. Estas verdades absolutas, construídas ideologicamente em cada formação social, produzem e referenciam as ações institucionais e, em particular, a elaboração e a operacionalização das políticas públicas (p. 11).

As considerações de Boneti contribuem para compreender o momento econômico do país nos anos de 1990. Os países periféricos vinham sofrendo fortes pressões para o ajuste econômico e administrativo a fim de reduzirem os custos sociais do Estado e, ao mesmo tempo, abrirem suas economias para o capital. A partir do governo de FHC, no ano de 1995, iniciou-se a materialização dessas ideologias neoliberais que levou à reestruturação do Estado brasileiro, conforme as orientações dos organismos internacionais, tais como o FMI e o Banco Mundial.

De acordo com Soares (2003),

O Banco Mundial passou a impor uma série de condicionalidades para a concessão de novos empréstimos. [...] passou a intervir diretamente na formulação da política interna e a influenciar na própria legislação dos países. [...] passou a exercer amplo controle sobre o conjunto das políticas domésticas, sendo peça chave no processo de reestruturação desses países [...] reforçou a sua capacidade de impor políticas, dado que, sem o seu aval e do FMI, todas as fontes de crédito internacional são fechadas, o que torna muito difícil a resistência de governos eventualmente insatisfeitos com a nova ordem (p. 21).

Para a autora, em detrimento dos interesses que o Brasil tinha para aquisição de novos empréstimos para investir nas áreas de energia, transporte, educação entre outras áreas, não havia alternativa a não ser seguir as orientações do Banco Mundial e do FMI. Assim, o ajuste na economia, iniciado a partir dos anos de 1990, era a contrapartida do estado brasileiro para acessar os empréstimos dos organismos internacionais. O interesse do governo era criar infraestrutura para favorecer a instalação do capital financeiro no país.

DESAFIOS E CONTRADIÇÕES DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS PARA A AMAZÔNIA

Discutir a construção de políticas públicas no Estado, partindo do local,

é romper com lógica da centralização e concentração, que ainda permanece, principalmente no campo da educação na qual as definições se dão no governo central, cabendo aos estados e municípios a execução..

Mesmo que haja um ou outro ente federado que tenha programas e projetos específicos elaborados por seus respectivos governos, estes não podem, no campo da legislação, definir leis que se sobreponham à LDB. Como destacado anteriormente, o governo federal centraliza também a capitalização dos principais recursos da educação para efetivar a distribuição. Assim sendo, estados e municípios gozam de autonomia relativa. Contraditoriamente, o Brasil, país continental com múltiplas diferenças sociais, econômicas, culturais e geográficas, tem suas políticas estruturadas ainda de forma centralizada, com base numa visão de homogeneidade.

Diante disso, há a necessidade de se pensarem as especificidades das políticas educacionais para a Amazônia, uma vez que suas dinâmicas geográficas demandam um olhar diferenciado. A este respeito, Cavalcante e Weige (2015) destacam que

Do ponto de vista de sua composição cultural, a população amazônica é caracterizada por uma rica sociodiversidade. Existem na região cerca de 200 mil índios, constituindo 81 etnias diferentes, em pleno domínio e uso de suas línguas e culturas específicas. Além disso, culturas caboclas, vividas por grupos ribeirinhos que habitam o interior, às margens de rios, lagos e igarapés constituem também modos de vida amazônicos representando experiências e conhecimentos sobre formas de coexistência e utilização do meio local (p. 2).

Suas características populacionais, geográficas e culturais evidenciam por si só a necessidade de políticas que levem em consideração esses aspectos. Principalmente as populações ribeirinhas dispersas às margens de dezenas de rios, furos e igarapés, pois essas têm o direito de serem atendidas por políticas educacionais que respeitem suas dinâmicas organizacionais e de vida. Porém, a constituição das políticas se distancia de suas realidades, muito por conta de uma concepção de mundo consolidada com base nos povos considerados *desenvolvidos*. A este respeito, Boneti (2011) destaca que

Existe a tendência de alguns povos, sobretudo os considerados desenvolvidos, de adotarem o entendimento segundo o qual as suas sociedades centralizam a verdade em termos de costumes culturais, desenvolvimento social e econômico, etc. Estas sociedades têm dificuldade de compreender como verdade as diferenças culturais que não sejam as suas (BONETI, 2011, p. 23).

O que o autor apresenta é o retrato da forma como as políticas educacionais são concebidas para o atendimento das populações amazônicas, na

qual as peculiaridades e diferenças culturais não são levadas em consideração. A lógica de considerar como verdadeiros os conhecimentos produzidos no centro tem exercido fortes influências na elaboração das políticas.

Essas concepções se refletem em certa imposição pelo Estado na forma de organização das escolas do campo no território da Amazônia. Neste aspecto, encontram-se escolas multisseriadas, que, embora estejam presentes em todos os sistemas de ensinos dos Estados da federação, têm predominância nas regiões norte e nordeste do país. Por conseguinte, garantem a escolarização a milhares de alunos do campo nessas regiões. Contraditoriamente, porém, o Estado insiste em buscar formas de eliminá-las.

Para os gestores, elas devem ser eliminadas em função de um ensino precário que ofertam e também por funcionarem em espaço que não oferece as mínimas condições estruturais de atendimento educacional. Diante disso, ao invés de o Estado propor políticas para a mudança desse quadro e adotá-las como forma específica de organização e oferta do ensino às populações do campo, prefere substituí-las por outras formas de organização do ensino, com custos muito mais elevados.

A precarização do ensino nas escolas multisseriadas é promovida pela negligência do próprio poder público, uma vez que é o principal agente de implementação das políticas educacionais. Para o Estado, as escolas multisseriadas são problema, ao invés de ser a solução da oferta do ensino às populações do campo na Amazônia em função da dispersão geográfica em que vivem.

Nos últimos anos, a forma que o Estado encontrou para eliminar as escolas multisseriadas no campo foi apoiar os municípios para realizarem a nucleação. O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) (BOF, 2006) classifica a nucleação como “procedimento político-administrativo que consiste na reunião de várias escolas isoladas em uma só, desativando ou demolindo as demais” (p. 116). Esse procedimento consiste na construção das escolas núcleos com maior número de salas e mais estrutura pedagógica para a implantação da seriação.

Nessa perspectiva, o transporte escolar é fundamental para garantir o deslocamento dos alunos às escolas núcleos, que, por sua vez, contam com apoio financeiro do MEC por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Portanto, o transporte escolar surgiu com a finalidade de dar suporte à nucleação. Porém, essa política direcionada para a Amazônia tem suas contradições, pois, pensar o modelo seriado como o mais adequado às comunidades do campo é cair na lógica da homogeneidade das políticas, como destacado por Boneti (2011).

É importante salientar que a existência das escolas multisseriadas no campo brasileiro, em especial na Amazônia, tem mais a ver com os aspectos demográficos da organização populacional das comunidades do que com uma mera opção de criar essas turmas. A título de exemplo, numa comunidade em que existam 20 crianças com idade escolar diferente, o Estado não pode se eximir de ofertar a educação a esses sujeitos pelo fato de não ser possível criar turmas por série.

Esse é o contexto de muitas comunidades e localidades espalhadas pela Amazônia. Portanto, as escolas multisseriadas são a formar de garantir o direito à educação dessas populações. São políticas efetivadas na região amazônica, nas quais as características de organização das populações são ignoradas, assim como suas diferenças e aspectos culturais próprios. Segundo essa lógica de pensar as políticas, chamada por Boneti (2011) de etnocentrismo,

Existe uma verdade única e universal, entendida como o centro, é a partir dela que se constituem as atribuições de certo e do errado. O etnocentrismo tem origem justamente na razão científica, do entendimento que a ciência é única e universal, que a verdade científica guarda requisitos universais que a distinguem como ciência. É deste pensamento que nasce a concepção de dualidade envolvendo a ideia de centro e periferia como atribuição do valor de verdade. O centro retém mais e melhor tecnologia, mais riquezas e mais verdade. Com isso, nasce a tendência de se atribuir modelos sociais, culturais e de desenvolvimento social. A partir desta concepção, as necessidades dos grupos dominantes são absorvidas pelas sociedades consideradas pobres como suas, assim como a superação das carências da população pobre feita utilizando-se das estratégias dos grupos dominantes. (p. 23).

Para o autor, esses princípios do etnocentrismo têm orientado as decisões do Estado na definição das políticas públicas. Assim, a substituição das escolas multisseriadas pelas seriadas com a constituição das escolas núcleos, obedeceria essa lógica de organização do ensino como a mais apropriada para a oferta da educação às populações do campo.

É preciso superar essa concepção de estruturar as políticas públicas. Assim, dialogar com as populações pode ser um caminho promissor, a fim de reduzir as contradições. As políticas, para que sejam inclusivas e alcancem maiores êxitos, devem ser constituídas partindo da heterogeneidade populacional, principalmente, na Amazônia. Por conseguinte, não se deve renunciar aos conhecimentos científicos, porém, estes não devem ser predominantes, uma vez que os saberes sociais também são importantes. Não é admissível que apenas os interesses dos grupos dominantes prevaleçam na definição das políticas públicas em detrimento da classe trabalhadora.

ALGUMAS IMPRESSÕES

As análises apresentadas sobre os princípios e fundamentos das políticas públicas evidenciam as contradições em sua elaboração e implementação, uma vez que têm sido estruturadas pelo Estado sem amplo diálogo com as organizações sociais que defendem a educação. Aliado a isso, há o fato de os recursos serem insuficientes diante da demanda da universalização do ensino. Entretanto, cria-se um discurso ilusório de que são suficientes, necessitando apenas eficiência em sua aplicação.

As políticas educacionais elaboradas sob a vertente do Estado capitalista têm ignorado a participação da sociedade; com isso, predominam os interesses dos governos que estão no poder. Nessa perspectiva, prevalece o caráter da homogeneidade na concepção das políticas em detrimento da heterogeneidade, como é caso da Amazônia. Nesse aspecto, as escolas multisseriadas são um problema na estrutura educacional dos sistemas de ensino para os governos.

Entretanto, contraditoriamente, para as populações do campo são uma forma de garantir a educação nos locais em que residem. Nesse contexto, o desafio é o Estado reconhecer essas especificidades a fim de estruturar políticas educacionais elaboradas de forma contextualizada.

REFERÊNCIAS

BOF, Alvana Maria (org.); SAMPAIO, Carlos Eduardo Moreno et al. **A educação no Brasil rural**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), 2006 Disponível em <www.inep.gov.br/imprensa/noticias/outras/news06_13.htm>.

BONETTI, Lindomar Wessler. **Políticas públicas por dentro**. 3. ed.. Ijuí: Ed Unijuí, 2011.

BRASIL **Lei 9394 de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Imprensa Nacional, 1996.

CARDOSO, Maria Angélica. **A organização do trabalho didático nas escolas isoladas paulistas: 1893 a 1932**. 2013, Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Estadual de Campinas. 2013.

CAVALCANTE, Lucíola Inês Pessoa; WEIGE, Valéria Augusta C. de M. **Educação na Amazônia: oportunidades e desafios**. Disponível em <<http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivo/secex/sti/indbrasopodesafios/coletanea/ofutamazonia/04LuciolaInes.pdf>>. Acesso em 23/10/2015.

DOURADO, Luiz Fernandes. A reforma do Estado e as políticas de formação de professores nos anos 1990. In: PARO, Vitor Henrique; DOURADO, Luiz Fernandes (Orgs). **Políticas Públicas & educação básica**. – São Paulo: Xamã, 2001.

FRANÇA, Magna. O financiamento da Educação Básica: do Fundef ao Fundeb. In: QUEIROZ, Maria Aparecida de (Orgs) et al. **Pontos e Contrapontos da política educacional: uma leitura contextualizada de iniciativas governamentais**. – Brasília: Líber Livro Editora, 2007.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedec**, ano XXI, nº 55, novembro/2001, P. 30-41

MÉSZÁROS, István. **Para além do Capital: rumo a uma teoria da transição**. Trad. Paulo Cezar Castanheira e Sérgio Lessa. 1ª. ed. Revista. São Paulo: Boitempo, 2011.

OLIVEIRA, Dalila; FERREIRA, Elisa. Políticas sociais e democratização da educação: novas fronteiras entre público e privado. In: AZEVEDO, Mário Luiz (org.). **Políticas públicas: debates contemporâneos e educação**. Maringá: Eduem, 2008.

RAMOS, Regina Celia, DI GIORGI, Cristiano Amaral. Do Fundef ao Fundeb: avaliando o passado para pensar o futuro: um estudo de caso no município de Pirapozinho-SP. **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 72, p. 623-650, jul./set. 2011

SHIROMA, Eneida Otto. et al (org). **Política Educacional**. Rio de Janeiro: DP&A editora, 2000.

SOARES, Maria Clara Couto. Banco Mundial: políticas e reformas. In: DE TOMMASI, Livia; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio (Org). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

ERALDO SOUZA CARMO é doutorando em educação. Professor Assistente I da Faculdade de Educação - Campus Universitário do Tocantins - Cametá - UFPA. Atua na linha de pesquisa educação do campo, financiamento e política educacionais. E-mail: eraldo@ufpa.br

MARIA SUELI CORRÊA PRAZERES é Pedagoga, Especialista em Informática na educação e Mestre em Educação pela Universidade Federal do Pará (2008). Atualmente é Professora Assistente da Universidade Federal do Pará. Cursa Doutorado em Educação pela Universidade Estadual de Ponta Grossa/PR. E-mail: suelicorrea@ufpa.br

Recebido em novembro de 2015

Aprovado em dezembro de 2015

Produção de conhecimento sobre políticas para formação e carreira docentes no Brasil

Knowledge production on policies for teachers' formation and career in Brazil

Producción de conocimiento sobre políticas de formación y carrera docentes en Brasil

ISABEL MELERO BELLO
MARIETA GOUVÊA DE OLIVEIRA PENNA
MIRNA RIBEIRO LIMA DA SILVA

Resumo: O artigo analisa a produção acadêmica sobre políticas para a formação e carreira docentes em resumos de teses e dissertações da área de educação defendidas no período 2000-2010 no Brasil. O mapeamento permitiu caracterizar esses trabalhos quanto ao ano de defesa, nível do curso, orientadores, linhas de pesquisa, tópicos pesquisados, referenciais teóricos utilizados e instituições de origem, permitindo compreender como está se configurando o campo. Considera-se que houve ampliação de estudos sobre o tema no período, mas também dispersão dos trabalhos entre diferentes Linhas de Pesquisa e orientadores.

Palavras-chave: Formação e carreira docentes; pesquisa em educação; campo educacional.

Abstract: This paper analyzes the academic production about policies for teacher career and training in abstracts of dissertations and thesis in the education between 2000 and 2010 in Brazil. The mapping allowed us to characterize these works by date of defense, level, advisors and research lines, themes of research, theoretical references and home institutions, allowing us to understand how the field is shaping. We consider that there has been an increase of studies on the subject in that period, but also a certain dispersion of the works between different research lines and advisors.

Keywords: Teacher career and training; educational research; educational field.

Resumen: El artículo analiza la producción académica sobre políticas para la formación y carrera docentes en resúmenes de tesis y disertaciones del área de educación defendidas entre 2000 y 2010 en Brasil. El mapeo permitió caracterizar esos trabajos según el año de defensa, nivel del curso, orientadores, líneas de investigación, tópicos investigados, referenciales teóricos utilizados e instituciones de origen, permitiendo comprender como se está configurando el campo. Se considera que hubo un aumento en los estudios sobre el tema en el período investigado, pero también que hubo dispersión entre diferentes líneas de investigación y orientadores.

Palabras clave: Formación y carrera docentes; investigación en educación; campo educacional.

INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é apresentar parte de dados e resultados de um estudo interinstitucional, financiado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Particularmente, objetiva-se analisar as tendências de pesquisa no Brasil com foco em políticas de formação de professores e na carreira docente, a fim de traçar esforço na compreensão da constituição do campo educacional na atualidade. De acordo com Bourdieu (2003, 2004), o conceito de campo diz respeito ao espaço de posições disputadas por agentes em torno de interesses específicos, relacionados à produção, reprodução e distribuição dos capitais em jogo no espaço em questão. Para análise das formas de constituição de determinado campo, faz-se necessário o estabelecimento de análises que evidenciem mecanismos internos próprios ao campo e suas formas de organização, bem como externos, vinculados à sociedade mais ampla.

Trata-se de recorte feito a partir de pesquisa mais abrangente, sobre a produção discente em políticas educacionais, que contou com equipe composta por docentes e estudantes provenientes de seis instituições públicas de ensino superior, situadas em cinco estados do país. O objetivo do grupo é analisar a produção do conhecimento em política educacional em programas de pós-graduação em educação.

A produção de conhecimento está sendo compreendida a partir de Tello (2013a, p. 764), ou seja, aquela que se dá com o recorte de um objeto de estudo, seleção de metodologia para a busca de informações e mobilização de conceitos para sua análise. De acordo com Tello (2012, 2013b) ou, mesmo, Mainardes (2009), a área enfrenta problemas em sua produção acadêmica, explicitando falta de precisão teórica e metodológica. Nesse sentido, defende-se aqui a ideia de que, no atual estágio, é fundamental a realização de estudos sobre as principais características da produção acadêmica em educação do Brasil.

O *corpus* de análise refere-se às teses e dissertações produzidas no período de 2000 a 2010 no âmbito de programas de pós-graduação em educação cuja nota de avaliação da Capes foi igual ou superior a cinco no triênio 2008-2010. Os programas selecionados estão nas seguintes instituições de ensino: PUC-RJ, UERJ, UFMG, PUC-RS, UFF, Unisinos, USP, PUC-SP, UFES, UFG, UFPel, UFPR, UFRGS, UFRJ, UFRN, UFSCar, UFU, Unesp-Marília, Unicamp e Unimep.

Para tanto, em 2012, realizou-se a coleta dos dados no Banco de Teses da Capes, no âmbito de cada programa de pós-graduação adequado ao critério de avaliação estabelecido. Inicialmente tentou-se realizar a busca dos trabalhos diretamente dos Repositórios Institucionais das instituições; encontraram-se,

porém, formas de organização muito divergentes dessas bases. Isso levou a se eleger como base única de levantamento e análise de dados o Banco de Teses e Dissertações da Capes. Foram levantados 1.283 trabalhos, com base nos eixos relacionados no Quadro 1.

Quadro 1: Eixos temáticos e palavras utilizadas na coleta

Eixo temático	Palavras utilizadas na coleta dos trabalhos
1 - Organização, planejamento, administração e gestão da educação	planejamento; organização da educação; planejamento educacional; administração
2 - Avaliação em larga escala e avaliação institucional	avaliação educacional; avaliação da educação; avaliação na educação; avaliação em educação; avaliação externa; avaliação institucional; avaliação em larga escala; avaliação de larga escala; exame nacional; Saeb; Prova Brasil; Provinha Brasil
3 - Qualidade da educação e do ensino	qualidade da educação; qualidade de ensino
4 - Estado e reformas educacionais, neoliberalismo na educação, terceiro setor e organizações sociais na educação, análise e avaliação de políticas educacionais	Estado; reformas educacionais; reforma do Estado; neoliberalismo na educação
5 - Políticas de formação de professor e carreira docente	formação de professor; formação docente; licenciatura; trabalho docente; profissionalização docente; carreira docente; magistério; remuneração docente; piso salarial do magistério; salário do professor
6 - Financiamento da educação e controle social do financiamento da educação	financiamento; controle social; gasto público e educação; Fundef; Fundeb; recursos públicos; Conselho de Acompanhamento; Controle Social do Fundeb; Conselho de Acompanhamento do Fundef
7 - Abordagens teórico metodológicas em pesquisas sobre políticas educacionais	abordagens teórico-metodológicas; pesquisa; políticas públicas; políticas educacionais; educação; produção em políticas educacionais; programas de educação
8 - Análise e avaliação de programas e projetos no campo educacional	educação permanente; educação superior; ensino superior
9 - Políticas inclusivas	programas; assistência ao estudante

Fonte: Banco de dados da pesquisa.

As categorias expostas no Quadro 1 foram consolidadas após amplo processo de análise dos resumos de um primeiro lote de trabalhos selecionados. Tal procedimento teve importantes consequências, visto que, após a redefinição dos eixos e respectivas palavras usadas para a busca, foi preciso voltar à etapa inicial, realizar nova coleta no banco da Capes, confirmar e excluir trabalhos selecionados na primeira etapa do processo, bem como agregar novas teses e dissertações. Decidiu-se não se classificar os trabalhos pelos níveis, etapas e modalidades de ensino sobre os quais versam, mas por eixos temáticos, o que

considerou a incidência, o alcance e a transversalidade das políticas sobre todos os sistemas de ensino do país.

Ainda em relação à forma de coleta, cabe informar que, entre as teses e dissertações encontradas no banco da Capes para cada grupo de palavras, foram selecionadas aquelas que estavam vinculadas a programas de pós-graduação em educação e consideradas pelos pesquisadores, com base na leitura do resumo, como estudos sobre políticas educacionais. Tendo como referência os estudos de Martins (1993), entende-se aqui política educacional como um conjunto de propostas que dão organicidade ao processo de escolarização direcionado às instituições de ensino.

Assim, foram selecionados os trabalhos que faziam referência direta ao estudo de políticas na área da educação. A título de elucidar o procedimento, a escolha dos trabalhos do eixo sobre formação de professores, por exemplo, foi direcionada àqueles cujos resumos deixavam claro ser um trabalho sobre política de formação de professores ou sobre carreira docente e não todos os trabalhos do banco que tratavam de formação de professores nos diferentes aspectos que o tema comporta.

Faz-se necessário mencionar também a existência de teses e dissertações sobre o tema das políticas educacionais em programas de pós-graduação que não são da área de educação e que, embora não tenham feito parte da pesquisa, mostram que as políticas educacionais não são objeto de preocupação exclusivo dos pesquisadores em educação e se têm constituído em objeto de estudo transversal a diversos campos do conhecimento e da ciência em nosso país.

A relevância da compreensão do campo de pesquisa sobre a temática das políticas educacionais pode ser verificada em Tello (2012), entre outros. Estudos como o de Azevedo e Aguiar (2001) apontam o campo da pesquisa sobre políticas educacionais como estando em permanente construção, evidenciando problemas e, ao mesmo tempo, potencialidades, com forte expansão a partir dos anos de 1980 (STREMEL, 2012).

A partir desses esclarecimentos e posicionamentos iniciais no que diz respeito a trabalhos que versam sobre *políticas de formação de professores e carreira docente*, foco deste artigo, a pesquisa gerou um banco com 204 resumos.

A seguir, são apresentadas as considerações gerais sobre a concentração das pesquisas nos programas. Espera-se contribuir com o conhecimento da temática apresentando-se as tendências da produção dos programas de pós-graduação em educação sobre as políticas de formação de professores e carreira docente, observando-se a existência, ou não, de concentração em torno de interesses específicos.

ASPECTOS DAS TENDÊNCIAS DE PESQUISA SOBRE POLÍTICAS DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES E CARREIRA DOCENTE: O QUE DIZEM OS RESUMOS DAS TESES E DISSERTAÇÕES BRASILEIRAS

Levantamentos de pesquisa sobre formação de professores e carreira docente têm sido produzidos, dentre os quais pode se destacar o estudo recente de Brzezinski (2006, p.18) que, entre outras categorias analíticas, estabelece uma referida a pesquisas sobre *Políticas e Propostas de Formação de Professores*. A autora relaciona a recorrência de pesquisas sobre a temática à intensificação de ações governamentais no âmbito da redefinição de políticas educacionais e de reformas em todos os níveis de ensino, atinentes ao movimento internacional deflagrado nas últimas décadas do século XX.

Na mesma esteira, estudo de André (2010) analisa a constituição do campo de formação de professores no Brasil e deflagra o crescimento dos estudos sobre essa temática. No que tange à carreira docente, os estudos de Gatti, Barreto e André (2011) enfatizam a relevância de se atentar a esse debate. Contudo, levantamentos sobre pesquisas com foco específico em políticas de formação de professores e carreira docente não foram localizados, o que referenda a pertinência de estudo como o aqui proposto.

Nesse sentido, apresentamos a seguir os resultados da pesquisa que indicam peculiaridades da produção discente em programas de pós-graduação brasileiros que abordaram as políticas educativas sobre a formação e carreira docentes.

No que diz respeito ao ano de defesa, os dados levantados podem ser verificados na Tabela 1, a seguir.

Tabela 1: Número de trabalhos sobre políticas de formação de professores e carreira docente por ano de defesa (Brasil, 2000-2010)

Ano	Número de citações	Frequência
2000	3	1,5 %
2001	9	4,4 %
2002	15	7,4 %
2003	13	6,4 %
2004	16	7,8 %
2005	20	9,8 %
2006	13	6,4 %
2007	24	11,8 %

Tabela 1: Número de trabalhos sobre políticas de formação de professores e carreira docente por ano de defesa (Brasil, 2000-2010)

Ano	Número de citações	Frequência
2008	36	17,6 %
2009	29	14,2 %
2010	26	12,7 %
Total	204	100 %

Fonte: Banco de dados da pesquisa.

Com os dados da Tabela 1, nota-se crescimento expressivo do número de trabalhos no período considerado. Para melhor visualização desse aumento progressivo, ao agruparmos a produção em triênios, temos 27 trabalhos defendidos entre 2000 e 2002; 49 trabalhos entre os anos de 2003 a 2005; 73 entre os anos de 2006 a 2008 e, finalmente, 55 trabalhos considerando-se os anos de 2009 e 2010. Se, por um lado, tal crescimento pode ser compreendido pelo aumento do número de programas de pós-graduação em educação no país, é importante considerar também o debate atual sobre a necessidade de melhoria da qualidade na educação, no qual o professor é visto como peça-chave desse processo. Gatti, Barreto e André (2011), ao se referirem às políticas de formação de professores na atualidade, destacam esforço do Ministério da Educação (MEC) por constituir política nacional orientada para a instituição de um Sistema Nacional de Educação, com vistas a responder a demandas por formação inicial e continuada do magistério. Esse esforço, de acordo com a leitura dos resumos selecionados, foi o principal foco das pesquisas no período 2000-2010, como se esclarece a seguir.

A formação de professores mereceu atenção majoritária dos pesquisadores: do total de 204 trabalhos, apenas 34 se detiveram sobre a questão do trabalho e condição docente, os quais abordaram os seguintes tópicos: constituição da identidade docente, planos de carreira (de formulação obrigatória pelos estados, municípios e Distrito Federal, a partir da Emenda Constitucional nº 14/96 (BRASIL, 1996b), papel dos sindicatos na carreira, trabalho docente e novas tecnologias, o impacto e efeitos da reorganização do ensino sobre o trabalho docente, evasão da carreira e representações da população sobre a carreira do magistério. Por sua vez, dos 170 trabalhos que trataram da formação docente (inicial e continuada), 61 analisaram a formulação e a implantação das políticas, 40 se detiveram na etapa de formulação das políticas e 69 observaram a implantação das ações, sem maiores aprofundamentos sobre a análise de sua gênese. Desse total, apenas 17 trabalhos analisaram políticas educacionais em período anterior

às reformas educacionais que se iniciaram, sobretudo, na década de 90 do século XX. Assim, em relação à formação docente, percebe-se a forte influência que a legislação do período exerceu sobre a produção acadêmica em pauta (2000-2010) para a configuração do campo, tendo como marco principal a publicação da Lei nº 9.394/96 – LDB/96 (BRASIL, 1996a). Dentre as regulamentações que mereceram destaque no período pelos pesquisadores (além da própria LDB/96 (Idem), tem-se a Resolução CNE/CP nº 01, de 15 de maio de 2006, que institui as diretrizes curriculares para o curso de Pedagogia (BRASIL, 2006) e o Decreto nº 6.755/2009, que institui a Política Nacional de Formação de Professores (BRASIL, 2009). Regulamentações que incluem conteúdos curriculares na educação básica e que se relacionam com a formação continuada de professores também foram alvo das pesquisas, tais como a Lei nº 11.161/2005 (BRASIL, 2005), que torna obrigatório o ensino de espanhol nas escolas de educação básica e a Lei nº 10.639/03 (BRASIL, 2003), que trata da obrigatoriedade de incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a temática “História e Cultura Afro-Brasileira”.

É importante destacar que os resumos analisados não evidenciaram, em seu conjunto, que os professores ocuparam lugar de protagonismo na formulação das políticas voltadas para a carreira e a formação docentes, tendo-lhes sido reservado o papel de executores das ações impostas pelos órgãos oficiais, como o Ministério da Educação e as secretarias de educação, em parceria com as instituições de ensino superior.

Na sequência, a fim de elucidar aspectos das formas como tais pesquisas têm sido produzidas, apresentam-se na Tabela 2 dados referentes às instituições que concentram o maior número de trabalhos sobre a temática das políticas de formação de professores e carreira docente no Brasil.

Tabela 2: Trabalhos sobre Políticas de formação de professores e carreira docente por Instituição (Brasil, 2000 2010).

Instituição	Número de citações	Frequência
UNICAMP	29	14,2 %
UFRGS	22	10,7 %
UERJ	14	6,9 %
UNIMEP	14	6,9 %
UFPR	13	6,4 %
PUCRJ	12	5,9 %
UFMG	12	5,9 %
UFRJ	12	5,9 %
UFF	11	5,4 %

Tabela 2: Trabalhos sobre Políticas de formação de professores e carreira docente por Instituição (Brasil, 2000-2010).

Instituição	Número de citações	Frequência
UFES	11	5,4 %
UFRN	11	5,4 %
FEUSP	10	4,9 %
UFG	10	4,9 %
UNISINOS	7	3,4 %
UNESP/Mar	6	2,9 %
UFU	5	2,4 %
UFSCar	4	2 %
PUCRS	1	0,5 %
Total: 18	204	100%

Fonte: Banco de dados da pesquisa.

Conforme disposto na Tabela 2, a UNICAMP se destaca como a instituição com maior número de trabalhos defendidos no período analisado. Cabe apontar a concentração dessa produção na região sudeste do país. Se considerarmos o total de instituições com ao menos dez trabalhos defendidos sobre a temática, temos 13 instituições em tais condições, sendo nove da região sudeste, concentrando 61,3 % do total de trabalhos produzidos no período tratado, o que pode ser explicado pela concentração de programas de pós-graduação em educação nesta região (SANTOS; AZEVEDO, 2009).

Ao considerarmos o nível do curso em que os trabalhos foram realizados (Tabela 3), verifica-se, como era de se esperar, maior quantidade de dissertações de mestrado (64,2%), do que teses de doutorado (35,8%), uma vez que é maior o número de programas e de discentes de mestrado que de doutorado no país (MACEDO; SOUSA, 2010).

Tabela 3: Trabalhos sobre Políticas de formação de professores e carreira docente por Nível da pesquisa – Mestrado (M) e Doutorado (D) - (Brasil, 2000-2010).

Nível	Número de citações	Frequência
M	131	64,2%
D	73	35,8 %
Total	204	100 %

Fonte: Banco de dados da pesquisa.

Para uma melhor compreensão da constituição do campo educacional, verificamos quais eram as linhas de pesquisa com produção relacionada à temática em questão e a distribuição dos trabalhos em tais linhas, como um possível indicador de organicidade da produção analisada, uma vez que as linhas de pesquisa são elemento estruturador dos programas de pós-graduação em educação (MACEDO; SOUSA, 2010).

Os dados referentes à produção discente por linhas de pesquisa foram organizados na tabela a seguir:

Tabela 4: Número de trabalhos sobre políticas de formação de professores e carreira docente por linha de pesquisa e instituição (Brasil, 2000-2010).

Linha de pesquisa	IES	N. de citações
Políticas de formação, políticas e gestão da educação	UFRGS	20
Cotidiano e cultura escolar	UERJ	10
Planejamento educacional, políticas e gestão educacional	Unicamp	9
Política e gestão da educação	Unimep	9
Políticas públicas de educação	UFMG	8
Política e práxis da educação	UFRN	7
Cultura, currículo e formação de educadores	UFES	6
Currículo e linguagem	UFRJ	6
Educação, relações sociais e construção democrática	PUC RJ	6
Formação de professores: tendências e dilemas	PUC RJ	6
Mudanças no mundo do trabalho e educação	UFPR	6
Educação, história e políticas	Unisinos	5
Filosofia e educação	Unicamp	5
Formação e profissionalização docente	UFG	5
Didática, teorias de ensino e práticas escolares	FEUSP	4
Filosofia e história da educação no Brasil	Unesp/Mar	4
Políticas e instituições educacionais	UFRJ	4
Espaços educativos, produção e apropriação de conhecimentos	UFMG	3
Estado e política educacional	UFG	3

Tabela 4: Número de trabalhos sobre políticas de formação de professores e carreira docente por linha de pesquisa e instituição (Brasil, 2000-2010).

Linha de pesquisa	IES	N. de citações
Formação de profissionais da educação	UFF	3
Políticas e gestão da educação	UFPR	3
Políticas públicas e educação	Unicamp	3
Desenvolvimento humano, psicologia e educação	Unicamp	2
Diversidade e práticas educacionais inclusivas	UFES	2
Educação e trabalho	Unicamp	2
Ensino e formação do professor	Unicamp	2
Filosofia, educação, história e sociedade	Unicamp	2
Filosofia: o conhecimento e a educação	Unimep	2
Formação do professor, currículo e ensino superior	Unicamp	2
Formação e praxis político-pedagógica do professor	UFES	2
Política e gestão da educação	UFPR	2
Política educacional, administração de sistemas educativos e unidades escolares	Unesp/Mar	2
Políticas e gestão em educação	UFU	2
Avaliação de políticas e financiamento da educação	UFF	1
Conhecimento, autonomia e participação	UERJ	1
Conhecimento, subjetividade e práticas educacionais	UFRGS	1
Cotidianos, redes educativas e processos culturais	UERJ	1
Cultura e história da educação	UFRN	1
Cultura e processos educacionais	UFG	1
Cultura, currículo e sociedade	UFRGS	1
Currículo: teorias e práticas	UFRJ	1
Educação e sociedade	UFRJ	1
Educação em ciências	Unimep	1
Educação escolar: instituições, sujeitos e currículos	UFMG	1

Tabela 4: Número de trabalhos sobre políticas de formação de professores e carreira docente por linha de pesquisa e instituição (Brasil, 2000-2010).

Linha de pesquisa	IES	N. de citações
Educação especial propostas psicoeducacionais para deficientes e idosos; integração de deficientes e idosos	UERJ	1
Educação inclusiva e processos educacionais	UERJ	1
Educação matemática	UFPR	1
Educação, linguagens e formação do leitor	UFRN	1
Ensino de ciências	FEUSP	1
Ensino de ciências e de matemática	UFSCar	1
Ensino e educação de professores	PUC RS	1
Estado, políticas e gestão educacional	UFSCar	1
Estado, sociedade e educação	FEUSP	1
Filosofia política e processos históricos em educação	UFF	1
Formação de professores, currículo e práticas pedagógicas	Unisinos	1
Formação e profissionalização docente	UFRN	1
Gestão e políticas educacionais	UFPR	1
História da educação e historiografia	FEUSP	1
História e educação	Unimep	1
História e filosofia da educação	UNIMEP	1
História, sociedade, cultura e políticas educacionais	UFES	1
Políticas de formação de profissionais da educação	UFF	1
Políticas públicas e gestão em educação	UFU	1
Políticas, saberes e práticas educativas	UFU	1
Práticas pedagógicas e currículo	UFRN	1
Práticas pedagógicas e formação do educador	Unisinos	1
Saberes e práticas educativas	UFU	1
Sociedade, cultura e educação	Unicamp	1

Tabela 4: Número de trabalhos sobre políticas de formação de professores e carreira docente por linha de pesquisa e instituição (Brasil, 2000-2010).

Linha de pesquisa	IES	N. de citações
Sociologia da educação	FEUSP	1
Subjetividade: produção de subjetividades e conhecimentos em suas relações com processos educativos e culturais	UFF	1
Teorias e práticas pedagógicas e em educação	UFSCar	1
Total (linhas): 71		

Fonte: Banco de dados da pesquisa.

Os trabalhos estão distribuídos em 71 diferentes linhas de pesquisa que compõem os programas de pós-graduação de 18 instituições de ensino e pesquisa do país. Cumpre assinalar que, em nove dos resumos lidos, não foi indicada pela base de dados a linha de pesquisa à qual estes se vincularam.

Também se registra que, em um mesmo programa e instituição, notam-se recorrentes mudanças nas denominações das linhas de pesquisa no período analisado, apresentando algumas delas nomes diferentes dos dados atualmente fornecidos pelos programas de pós graduação. A esse respeito, a ressalva de Borges-Andrade (2003) de que “a desativação de linhas de pesquisa e a criação de outras são procedimentos encarados com naturalidade, e explicitamente previstos na burocracia da Capes” (p.169) fundamenta um parecer de que as investigações sobre políticas para a formação e a carreira docentes se vinculam a temas aglutinadores das pesquisas em educação que guardam relação entre si, mas não se cristalizam em modelos rigidamente fixados nas instituições e programas de pós-graduação, inclusive considerando-se um longo recorte temporal de uma década de produção de conhecimento sobre o tema. Tal profusão de linhas de pesquisa cujos trabalhos têm foco em políticas públicas de formação e carreira docentes pode estar relacionada também à abrangência da temática, que incide sobre pesquisas que versam tanto sobre propostas ou ações de governo, como sobre sua implantação e efeitos nas escolas e redes de ensino.

Conforme a Tabela 4, é possível verificar que a linha de pesquisa *Políticas de formação, políticas e gestão da educação* da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) é a que concentra maior número de estudos sobre a temática – 20 trabalhos, de um total de 22 defendidos na instituição no período, mostrando certa organicidade no programa de pós-graduação da instituição. Da mesma

forma, na Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), a linha de pesquisa *Cotidiano e cultura escolar* concentra dez dos 14 trabalhos defendidos na instituição.

Em contrapartida, na Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), as 29 pesquisas realizadas sobre o tema no período estão dispersas em nove diferentes linhas de pesquisa, a saber:

- *Planejamento educacional, políticas e gestão educacional*, com nove estudos (indicando certa concentração).
- *Filosofia e educação*, com cinco.
- *Políticas públicas e educação*, com três.
- *Educação e trabalho; Ensino e formação do professor; Filosofia, educação, história e sociedade; Formação do professor, currículo e ensino superior; Desenvolvimento humano, psicologia e educação*, cada qual com dois estudos.
- *Sociedade, cultura e educação*, com um trabalho.
- Um resumo sem informação sobre a linha de pesquisa a que se vincula.

Os resultados identificados quanto à produção vinculada a essas duas instituições – UFRGS e Unicamp – merecem olhar mais atento quanto à organicidade entre os estudos e as linhas de pesquisa. Enquanto na UFRGS foram produzidos 20 trabalhos em uma mesma linha de pesquisa, na Unicamp o foram 29 em 9 linhas, proporcionalmente, pouco mais de três trabalhos para cada linha de pesquisa. Considerando-se o pensamento de Bourdieu (2003), no caso da UFRGS, a concentração de trabalhos em uma mesma linha remete a se pensar no fortalecimento de uma tradição investigativa em torno de uma autoridade científica definida, em detrimento de certa pulverização de interesses nos temas de investigação, como se mostra nos trabalhos encontrados na Unicamp.

Voltando-se à produção das demais instituições e linhas de pesquisa, destaca-se a Universidade Metodista de Piracicaba (Unimep), com nove das 14 pesquisas defendidas na instituição, concentradas na linha de pesquisa *Política e gestão da educação*; a Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), com sete dos 11 trabalhos na linha *Política e práticas da educação*; e a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) com oito dos 12 trabalhos concentrados na linha *Políticas públicas de educação*, confirmando uma tendência maior de concentração dos estudos em linhas de pesquisa específicas do que de dispersão.

Nesse ínterim, embora todos os trabalhos selecionados na pesquisa remetam à análise de políticas de formação de professores e carreira docente, nem todos foram desenvolvidos em linhas de pesquisa que aludem às políticas públicas em seus nomes, como se pode observar na lista apresentada na Tabela 4. Um exemplo dessa situação é a linha com o segundo maior número de citações sobre o tema, que se intitula *Cotidiano e cultura escolar*. Esse dado pode ser lido como

evidência de que o campo de estudos das políticas de formação de professores e carreira docente ultrapassa limites e restrições quanto a nomenclaturas formais e se caracteriza pela diversidade, tanto de métodos quanto de objetos de pesquisa, tal qual observado também por André (2010) sobre as especificidades dos estudos sobre a formação de professores em si.

Outro conjunto de dados levantado, disposto na Tabela 5, diz respeito aos orientadores dos trabalhos encontrados. Para fins de verificação de concentração de pesquisas e possível acúmulo de conhecimento, bem como da atenção que o tema vem tomando junto aos estudiosos das questões educacionais, foram destacados os pesquisadores que concentraram até duas orientações no período considerado.

Tabela 5: Principais orientadores, por Instituição, dos trabalhos sobre Políticas de formação de professores e carreira docente (Brasil, 2000 2010).

Orientador	Instituição	Orientações
Carmen Lúcia Bezerra Machado	UFRGS	4
Edil Vasconcellos de Paiva	UERJ	4
Janete Magalhães Carvalho	UFES	4
Jose Luis Sanfelice	Unicamp	4
Luiz Carlos de Freitas	Unicamp	4
Sonia Giubilei	Unicamp	4
Alda Maria D. Araújo Castro	UFRN	3
Dalila Andrade Oliveira	UFMG	3
Elizabeth Diefenthaler Krahe	UFRGS	3
Hermengarda Alves Ludke	PUC/RIO	3
Luciola Licínio C. Paixão Santos	UFMG	3
Maria Beatriz Moreira Luce	UFRGS	3
Maria de Fátima Costa de Paula	UFF	3
Maria Estela Dal Pai Franco	UFRGS	3
Monica Ribeiro da Silva	UFPR	3
Raquel Pereira Chainho Gandini	Unimep	3
Regina Helena Silva Simões	UFES	3
Rose Meri Trojan	UFPR	3
Waldeck Carneiro da Silva	UFF	3
Walderês Nunes Loureiro	UFG	3
Alice Ribeiro Casimiro Lopes	UERJ	2

Tabela 5: Principais orientadores, por Instituição, dos trabalhos sobre Políticas de formação de professores e carreira docente (Brasil, 2000 2010).

Orientador	Instituição	Orientações
Antônio Cabral Neto	UFRN	2
Belmira Amélia B. O. Bueno	FEUSP	2
Berenice Corsetti	Unisinos	2
Charles Richard Lyndaker	Unicamp	2
Claudia Barcelos de Moura Abreu	UFPR	2
Claudia Barcelos de Moura Abreu	UFPR	2
Corinta Maria Grisolia Geraldi	Unicamp	2
Elie George G. Ghanem Junior	FEUSP	2
Eloisa de Mattos Hofling	Unicamp	2
Flávia Obino Corrêa Werle	Unisinos	2
Jose Carmello Braz de Carvalho	PUC/RIO	2
Jose Roberto Rus Perez	Unicamp	2
Magna França	UFRN	2
Marcelo Soares Pereira da Silva	UFU	2
Márcia Serra Ferreira	UFRJ	2
Marcos Corrêa da Silva Loureiro	UFG	2
Mari Margarete S. Forster	Unisinos	2
Mônica Pereira dos Santos	UFRJ	2
Raquel Goulart Barreto	UFRJ	2
Sueli Mazzilli	Unimep	2
Valdemar Sguissardi	Unimep	2
Total		108

Fonte: Banco de dados da pesquisa.

Na tabela 5 é possível verificar que os orientadores com maior número de trabalhos sob sua supervisão (quatro) concentram-se na UFRGS, UERJ, UFES e Unicamp, sendo seis orientadores nessa situação, três deles na Unicamp. Depois, verifica-se um conjunto de 14 pesquisadores que possuem três orientações no período analisado. Com duas orientações temos um total de 21 pesquisadores, e 97 com apenas uma orientação. Essa forte dispersão de pesquisas sobre políticas educacionais entre diferentes orientadores pode estar relacionada às diversas possibilidades de análise das políticas, seja por um enfoque mais micro, ou seja, que investigue seus efeitos nas instituições e nos sujeitos, seja por um enfoque mais macro, que investigue suas relações com o todo social.

Tabela 6: Número de trabalhos por país estudado.

País	Frequência	Porcentagem
Brasil	199	97,5
Argentina, Brasil, Chile	1	0,5
Brasil, Argentina	1	0,5
Brasil, Cuba	1	0,5
Brasil, Portugal	1	0,5
Não indicado	1	0,5
Total	204	100

Fonte: Banco de dados da pesquisa.

No que se refere ao número de trabalhos por país pesquisado, percebe-se que os pesquisadores se voltaram eminentemente à realidade brasileira: do total de resumos de teses e dissertações selecionadas, 199 (97,5%) se concentraram no Brasil, como mostra a Tabela 6. Os estudos comparativos internacionais revelam o baixíssimo investimento dos programas de pós-graduação em pesquisas sobre política educacional comparada, bem como em intercâmbios internacionais. Um maior interesse pelas políticas educacionais em âmbito internacional poderia, inclusive, auxiliar na delimitação do campo no país, dando contornos mais específicos às características próprias da política brasileira.

As Tabelas 7 e 8 apresentam dados sobre a produção distribuída por região e estados, respectivamente:

Tabela 7: Número de trabalhos por região.

Região	Frequência	Porcentagem
Centro-Oeste	16	8
Norte	9	4,4
Sul	39	19
Sudeste	96	47
Não se aplica	23	11,3
Não indicado	21	10,3
Total	204	100

Fonte: Banco de dados da pesquisa.

Tabela 8: Número de trabalhos por estado estudado.

Estado	Frequência	Porcentagem
Acre	2	1
Alagoas	1	0,5
Bahia	3	1,5
Bahia/Pernambuco	1	0,5
Espírito Santo	10	5
Goiás	6	3
Maranhão	3	1,5
Minas Gerais	18	8,8
Mato Grosso do Sul	2	1
Mato Grosso	5	2,5
Pará	5	2,5
Paraná	15	7,3
Rio de Janeiro	30	14,6
Rondônia	6	3
Roraima	1	0,5
Rio Grande do Sul	22	10,7
Santa Catarina	2	1
Sergipe	3	1,5
São Paulo	38	18,5
Tocantins	4	2
Não se aplica	23	11,1
Não indicado	4	2
Total	204	100

Fonte: Banco de dados da pesquisa.

De acordo com as Tabelas 7 e 8, percebe-se a concentração dos trabalhos nos estados das regiões Sudeste (São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Espírito Santo) e Sul (Rio Grande do Sul e Paraná). Não se pode ignorar, em relação a esses dados, a alta concentração de programas de pós-graduação nessas regiões em detrimento das demais (SOUSA; BIANCHETTI, 2007). Vale destacar que essa situação revela que os investimentos do Estado nos programas de pós-graduação nas demais regiões ainda não são suficientes, evidenciando-se a persistência da desigualdade na produção e distribuição do conhecimento em nosso país.

A fim de se complementar a compreensão sobre a produção acadêmica em políticas de formação e carreira docente, investigaram-se nos resumos os aportes teóricos mobilizados pelos pesquisadores. Dentre os 102 autores citados, destacamos os mencionados ao menos três vezes, em diferentes resumos:

- Autores internacionais que têm centrado suas investigações na temática da formação e exercício do trabalho docente: Antônio Nóvoa (12); Maurice Tradif (oito); Claude Lessard (quatro); José Contreras (três); Andy Hargreaves (três); Isabel Alarcão (três).
- Autores nacionais que discutem tal temática, como Vera Candau (quatro); Paulo Freire (quatro); Selma Garrido Pimenta (quatro).
- Autores internacionais que têm centrado seus estudos na análise das políticas públicas na contemporaneidade: Stephen Ball (nove); Boaventura de Souza Santos (quatro); Richard Bowe (três).
- Autores de fundamentação teórica mais ampla: Michel de Certeau (seis), Antonio Gramsci (quatro), Pierre Bourdieu (três), Karl Marx (três), Laurence Bardin (três).

Tem-se ainda 14 autores que foram citados duas vezes, e 71 que foram mencionados apenas uma única vez, evidenciando multiplicidade de autores, não permitindo salientar uma tendência teórica dominante nos trabalhos cujos resumos foram analisados. Outro aspecto que merece destaque é o fato de, do total de 204 resumos consultados, 133 (65,2%) não apresentarem aporte teórico. Essa informação pode constar dos trabalhos completos, mas, de todo modo, explicitam-se fragilidades na elaboração dos resumos.

À GUIA DE CONCLUSÕES

O levantamento das tendências das pesquisas educacionais sobre as políticas de formação de professores e carreira docente em teses e dissertações defendidas entre os anos 2000 e 2010 nos principais programas de pós-graduação do Brasil, segundo o *ranking* da Capes, revela alguns apontamentos que, de forma geral, permitem-nos enxergar mais de perto a problemática aqui discutida e nos provoca à formulação de questões outras, que, talvez, fomentem a organização de novos trabalhos e de novos debates sobre a temática e os dados levantados.

Uma primeira constatação é que as preocupações com as políticas referentes à carreira docente e, principalmente, aquelas voltadas para a formação de professores, vêm aumentando progressivamente nas pesquisas educacionais e que a legislação que tem regulamentado a área, principalmente pós-LDB/96 (BRASIL, 1996a), tem influenciado na configuração do campo. Essa evidência parece indicar que o interesse pelos estudos nessa área por parte dos discentes e orientadores vem crescendo significativamente na última década.

Em segundo lugar, nota-se que a maioria dos programas de pós-graduação em educação consultados, portanto, que possuem maior qualificação da Capes, está localizada nas regiões Sul e Sudeste. Diante de tal fato, mostra-se fundamental que sejam feitos estudos sobre a produção dos programas de pós-

graduação das outras regiões do país a fim de que se obtenha uma visão ampliada dessa área do conhecimento.

Por fim, a investigação revela que as pesquisas que se debruçam sobre políticas educacionais com ênfase em políticas de formação e carreira docentes se encontram pulverizadas entre linhas de pesquisa muito distintas. Cabe questionar se essa situação não estaria prejudicando a socialização das pesquisas e, em consequência, a consolidação desta área de conhecimento no Brasil.

REFERÊNCIAS

ANDRÉ, Marli. A pesquisa sobre formação de professores: contribuições à delimitação do campo. In: DALBEN, Ângela Imaculada Loureiro de Freitas (Org.). **Convergências e tensões no campo da formação e do trabalho docente**. Textos selecionados do XV ENDIPE – Encontro Nacional de Didática e Prática de Ensino - UFMG. Belo Horizonte: Autêntica, 2010.

AZEVEDO, Janete M. Lins; AGUIAR, Márcia Ângela. A produção do conhecimento sobre a política educacional no Brasil: um olhar a partir da ANPED. **Educação & Sociedade**, Campinas, Cedes, v. 22, n. 77, pp. 49-70, dez. 2001.

BORGES-ANDRADE, Jairo Eduardo. Em Busca do Conceito de Linha de Pesquisa. **Revista de Administração Contemporânea**. Curitiba, v. 7, n. 2, p.157-170, Abr./Jun. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rac/v7n2/v7n2a09.pdf>. Acesso em: 03.09.2015.

BOURDIEU, Pierre. **Os usos sociais da ciência: por uma sociologia clínica do campo científico**. Trad. Denice Bárbara Catani. São Paulo: Editora da UNESP, 2004.

_____. O campo científico. In: ORTIZ, Renato (org.). **A Sociologia de Pierre Bourdieu**. Trad. Paula Montero e Alicia Auzmendi. São Paulo: Olho d'Água, 2003. pp. 112 143.

BRASIL. **Decreto nº 6.755**, de 29 de janeiro de 2009. Institui a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, disciplina a atuação da Coordenação de aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) no fomento de programas de formação inicial e continuada, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6755.htm. Acesso em: 17/09/2015.

_____. **Resolução CNE/CP nº 01**, de 15 de maio de 2006. Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para o Curso de Pedagogia, licenciatura. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rcp01_06.pdf. Acesso em: 18/09/2015.

_____. **Lei nº 11.161**, de 5 de agosto de 2005. Dispõe sobre o ensino de língua espanhola. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11161.htm. Acesso em: 18/09/2015.

_____. **Lei nº 10.639**, de 09 de janeiro de 2003. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática “História e Cultura Afro-Brasileira”, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.639.htm. Acesso em: 18/09/2015.

_____. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Disponível em: < <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/ldb.pdf> >. Acesso em 10/05/2015, 1996a.

_____. **Emenda Constitucional nº 14**, de 12 de setembro de 1996. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm >. Acesso em 14/03/2015, 1996b.

BRZEZINSKI, Iria (coord.). **Formação de Profissionais da Educação (1997-2002)**. Brasília: MEC/ INEP, 2006.

GATTI, Bernardete Angelina; BARRETO, Elba Siqueira de Sá; ANDRÉ, Marli Eliza Dalmazio Afonso. **Políticas docentes no Brasil: um estado da arte**. Brasília: UNESCO, 2011.

MACEDO, Elizabeth; SOUSA, Clarilza Prado. A pesquisa em educação no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, Anped, v. 15 n. 43, pp. 166-176, jan./abr. 2010.

MAINARDES, Jefferson. Análise de políticas educacionais: breves considerações teórico metodológicas. **Revista Contrapontos**, Itajaí/ SC, Univali, v. 9, n.1, pp.4-16, jan./abr. 2009.

MARTINS, Célia. **O que é política educacional**. Coleção Primeiros Passos. São Paulo: Brasiliense, 1993.

SANTOS, Ana Lúcia Felix; AZEVEDO, Janete Maria Lins. A pós-graduação no Brasil, a pesquisa em educação e os estudos sobre a política educacional: os contornos da constituição de um campo acadêmico. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, Anped, v. 14 n. 42, pp. 534-550, set./dez. 2009.

SOUSA, Sandra Zákia; BIANCHETTI, Lucídio. Pós-graduação e pesquisa em educação no Brasil: o protagonismo da ANPED. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, Anped, n. 36, pp. 309-546, set./dez. 2007.

STREMEL, Silvana. Fontes para o estudo da constituição do campo da política educacional no Brasil. **Jornadas latinoamericanas de estudios epistemológicos en política educativa. Anais...** Buenos Aires: Universidad Nacional de Tres de Febrero, pp. 1-19, 2012.

TELLO, César Geronimo. La producción de conocimiento en política educacional: entre los nuevos modos de producción de conocimiento y el EEPE. **Revista Diálogo Educacional**, Curitiba, PUCPR, v.13, n. 39, pp.749-770, maio/ ago. 2013a.

_____. (coord. y compilador). **Epistemologías de la política educativa: posicionamientos, perspectivas y enfoques**. Campinas: Mercado de Letras, 2013b.

_____. Las epistemologías de la política educativa: vigilancia y posicionamiento epistemológico del investigador en política educativa. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa/PR, UEPG, v. 7, n. 1, pp. 53-68, jan./jun. 2012.

ISABEL MELERO BELLO é doutora em Educação (USP/SP). Professora do Departamento de Educação da Unifesp, atuando na Graduação, no curso de Pedagogia e na Pós-Graduação em Educação. Membro dos Grupos de Estudo e Pesquisa em Política Educacional e Gestão Escolar (GEPPEGE) - UNIFESP e Avaliação de Políticas Educacionais - UNIFESP. E-mail: isabel.bello@unifesp.br

MARIETA GOUVÊA DE OLIVEIRA PENNA é Doutora em Educação (PUC/SP). Professora do Departamento de Educação da Unifesp, atuando na Graduação, no curso de Pedagogia e na Pós-Graduação em Educação. Membro dos Grupos de Pesquisa “Política Educacional e Gestão Escolar” (Unifesp) e “Docência em suas múltiplas dimensões” (PUC/SP). E-mail: marieta.penna@unifesp.br

MIRNA RIBEIRO LIMA DA SILVA é Mestre em Educação (UFPR). Professora no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano (IF Baiano)

Campus Catu, na área de Política Educacional. Membro do Grupo de Pesquisa em Educação Científica e Popularização das Ciências (GPEC). E-mail: mirna.ribeiro@ifbaiano.edu.br

Recebido em junho de 2015

Aprovado em setembro de 2015

A intensificação do trabalho docente universitário: aceitações e resistências

The intensification of university teaching work: acceptances and resistances
La intensificación del trabajo docente universitario: aceptaciones y resistencias

ANDRÉ RODRIGUES GUIMARÃES
VERA LÚCIA JACOB CHAVES

Resumo: O objetivo do artigo é analisar como os professores universitários interagem com o processo de intensificação do trabalho. As informações foram obtidas por meio de entrevista semiestruturada com oito professores da Universidade Federal do Pará. Os resultados indicam que o conjunto dos docentes tem seu trabalho intensificado. Essa intensificação é avaliada de diferentes formas pelos professores: parte deles não a percebe criticamente, legitimando-a; outros apresentam resistências.

Palavras-chave: Trabalho docente; intensificação; universidade pública.

Abstract: The aim of this paper is to analyze how university professors interact with the process of intensification of work. The information was obtained by means of semi-structured interviews with eight professors of the Federal University of Pará. The results show that this group of professors has intensified their work. This intensification is evaluated on different ways by the professors: some of them do not notice it critically, legitimizing it; others present resistance.

Keywords: Teaching Work; intensification; public university.

Resumen: El objetivo del artículo es analizar cómo los profesores universitarios interactúan con el proceso de intensificación del trabajo. Las informaciones fueron obtenidas por medio de entrevista semiestruturada con ocho profesores de la Universidad Federal de Pará. Los resultados indican que el conjunto de docentes tiene intensificado su trabajo. Esa intensificación es evaluada de diferentes formas por los profesores: parte de ellos no la percibe críticamente, legitimándola; otros presentan resistencias.

Palabras clave: Trabajo docente, intensificación; universidad pública.

INTRODUÇÃO

Neste artigo abordamos a intensificação do trabalho docente universitário. Com base em estudos recentes e, fundamentalmente, em pesquisa empírica desenvolvida no âmbito da Universidade Federal do Pará (UFPA), procuramos analisar como os professores têm interagido com o processo de intensificação

do trabalho decorrente da reforma da educação superior, que aproxima crescentemente a universidade pública da lógica do mercado.

Com base em Dal Rosso (2008) consideramos que a definição da intensificação do trabalho pressupõe considerarmos que: a) a intensidade do trabalho diz respeito à quantidade de energia despendida pelo trabalhador na efetividade do trabalho; b) essa intensidade está centrada no trabalhador, individual ou coletivo, independente dos meios de produção; c) o trabalhador em sua totalidade, pois considera o dispêndio de energia física, intelectual e emocional; d) na contemporaneidade capitalista a intensidade do trabalho é observada em termos de resultados (quantitativos e qualitativos) do trabalho.

Na parte inicial do texto fazemos apontamentos sobre a temática, evidenciando alguns estudos anteriores. Em seguida, com base na pesquisa realizada, discutimos a intensificação do trabalho docente universitário a partir de quatro pontos centrais. No primeiro, tratamos da jornada de trabalho, para identificar como a intensificação se manifesta nas distintas funções desenvolvidas pelos professores. No segundo e terceiro tópicos analisamos as atividades que levam à intensificação, considerando, respectivamente, as tarefas executadas pelos docentes no exercício de seu trabalho regular e as que são desempenhadas com remuneração extra. No último tópico, avaliamos os motivos que levam os professores, para além da necessidade de complementação salarial, a aderirem à intensificação do trabalho nas distintas funções desempenhadas na universidade.

INTENSIFICAÇÃO DO TRABALHO DOCENTE NA UNIVERSIDADE: CONSIDERAÇÕES INICIAIS

No contexto das políticas de cunho neoliberal em escala global, a educação superior vem sendo redefinida, implicando, entre outras consequências, a ampliação do espaço privado-mercantil (SGUISSARDI, 2009). No Brasil, esse processo ganha efetividade a partir da última década do século passado, particularmente com a aprovação da atual Lei 9.394/1996, de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Para as instituições de educação superior públicas, particularmente as universidades, isso tem-se expressado no crescente movimento de adoção de práticas mercantis no atendimento educacional, bem como na forma de gestão. Dentre tais ações, destacam-se: “criação de fundações de direito privado; cobranças de taxas e de mensalidades em cursos de pós-graduação; corte de verbas para infraestrutura; cobranças pela prestação de serviços, entre outras” (CHAVES, 2005, p. 129). Essa crescente privatização da formação e do conhecimento produzido na universidade, na perspectiva do “capitalismo acadêmico”, altera

a própria concepção da função social da instituição, redefinindo sua cultura acadêmica (NAIDORF, 2005).

Isso implica centralmente em alterações no trabalho docente universitário. A crescente aproximação das universidades públicas aos interesses do mercado impacta diretamente a prática universitária, na condução, no conteúdo e nos resultados do trabalho dos professores. Estudos têm evidenciado que dentre as consequências centrais desse processo está a intensificação do trabalho.

Mancebo (2011) destaca que a reformulação da produção capitalista imputou também aos docentes universitários um processo de intensificação e extensão do tempo de trabalho. Aos professores são crescentemente apresentadas demandas laborais para além de suas funções tradicionais (ensino, pesquisa e extensão). Esse trabalho, nem sempre considerado nos registros oficiais, envolve a participação em órgãos colegiados, a busca de recursos para seus projetos, as demandas oriundas de órgãos reguladores/avaliadores, as comissões, os processos, os pareceres, entre outras funções. Para responder a tais exigências, os docentes precisam estender sua jornada de trabalho e, fundamentalmente, com a utilização da internet, transformam o tempo de não trabalho em tempo de trabalho. Em síntese, em decorrência da ampliação do rol de funções do professor, intensifica-se o trabalho docente.

Muitas funções de competência daquela categoria [técnico-administrativos] foram repassadas para o professor, com ênfase para o professor-pesquisador. Três exemplos, dentre muitos que se poderiam citar: 1) os muitos pareceres emitidos são feitos diretamente, via eletrônica, com agências de fomento ou com revistas [...]; o preenchimento de planilhas de notas de avaliação dos alunos online; e 3) a apresentação do programa da disciplina on-line, por meio de formulários eletrônicos que “obrigam” o professor a apresentar com rigor seu objetivo e estratégias para o curso que ministrará. (SILVA JR.; SGUISSARDI; SILVA, 2010, p. 19-20).

Dessa forma, ainda que formalmente esteja estabelecido um regime de trabalho, com horas semanais a serem cumpridas, os professores estendem essa jornada, consubstanciando um tempo invisível nos registros oficiais. Para cumprir as demandas de produtividade, impõe-se a competitividade e, para ter complementação salarial, advinda de trabalho extra, os professores precisam ampliar seu tempo de trabalho, envolvendo, inclusive, a utilização dos finais de semana, feriados e, em muitos casos, até mesmo das férias. Em todos os casos, o fundamento central dessa expansão do tempo de trabalho é a instituição da lógica produtivista e mercantil na universidade pública e, consequentemente, no trabalho docente (LEHER; LOPES, 2008).

Essa expansão temporal da jornada foi identificada em pesquisa que investigou o trabalho docente na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ):

Na pesquisa realizada, muitos relatos remetem ao seguinte fato: vai-se fisicamente para casa, mas o dia de trabalho não termina, pois as “tarefas” são muitas, além das inovações tecnológicas (celulares e principalmente e-mails) possibilitarem a derrubada das barreiras entre o mundo pessoal e o mundo profissional. A jornada de trabalho, então, expandiu-se, mas nas estatísticas, esse dado torna-se invisível, diante de um trabalho prescrito de 40 horas somente. Assim, não foram raros os relatos de sacrifícios de tempo livre, trabalho nos finais de semana, aproveitando das férias para adiantamento de pesquisas, dentre outros procedimentos. (MANCEBO, 2011, p. 74-75).

Para que a intensificação do trabalho docente ocorra, torna-se indispensável a participação ativa dos sujeitos no processo. Conforme destaca Lêda (2006), associada ao processo de precarização das condições e das relações laborais dos professores, presenciamos, entre esses trabalhadores, a conformação de um *espírito empreendedor*. Ao buscarem melhores salários e, muitas vezes, a estrutura necessária para o próprio desempenho de seu trabalho, especialmente no âmbito da pesquisa, os docentes necessitam mobilizar atributos, habilidades e dispêndios físicos, intelectuais e emocionais não necessariamente, vinculados a seu trabalho. Em geral, isso pressupõe a aproximação e submissão desses sujeitos a empresas privadas e a *alunos-clientes-consumidores*, por meio da venda de seus serviços.

A reflexão de Sevcenko exposta abaixo sintetiza bem esse cenário:

Nas universidades, o que prevalece é o modelo da administração eficiente, capaz de gerar seus próprios recursos estabelecendo nexos cada vez mais profundos com o mercado e com a corrida tecnológica. A eficácia de desempenho é medida em termos de sucessos estatísticos, de capitais, produtividade e visibilidade, todos conversíveis em valores de marketing para atrair novas parcerias, dotações e investimentos. [...] [Esse novo quadro] acumplicia todos nesse novo espírito de racionalidade gerencial. O professor ideal agora é um híbrido de cientista e corretor de valores. Grande parte de seu tempo deve ser dedicado a preencher relatórios, alimentar estatísticas, levantar verbas e promover visibilidade para si e seu departamento. O campus vai se configurando num imenso pregão. O gerenciamento de meio acabou se tornando fim na universidade. A idéia é que todos se empenhem, no limite de suas forças, para que também compartilhem do inexorável destino manifesto. (Sevcenko apud IGUTI, 2002, p. 92-3).

A racionalidade gerencial destacada por Sevcenko é copiada do modelo de gestão adotado na empresa capitalista, cujo objetivo é o de produzir mais com menor custo e se funda nos critérios da eficiência, competitividade, produtividade,

valorização dos resultados e no controle do trabalho do professor, adequando a universidade à lógica do mercado.

Sguissardi e Silva Jr. (2009), ao analisarem a intensificação do trabalho docente em universidades federais da região sudeste do Brasil, indicam que, mesmo tendo o reconhecimento da intensificação por parte dos professores, esses não apontam o fato como excesso de trabalho. “Antes, preferem avaliar a situação de muitos professores-pesquisadores e de unidades acadêmicas como realização de uma ‘potência adormecida’, subutilizada” (SGUISSARDI ; SILVA JR., 2009, p. 187). Em suma, há certa aceitação desse processo pelos próprios professores.

Com o intuito de compreendermos melhor como os professores tem interagido com tais mudanças, realizamos, no âmbito da UFPA¹, uma pesquisa que utilizou entrevista semiestruturada (TRIVIÑOS, 1987), com oito docentes que atuam em distintas funções na universidade².

Utilizamos a entrevista semiestruturada por permitir maior liberdade ao entrevistado e possibilitar ao pesquisador explorar pontos importantes para a análise que possam surgir no decorrer da entrevista. Além disso, ela “favorece não só a descrição dos fenômenos sociais, mas também sua explicação e a compreensão de sua totalidade” (*Idem*, p. 152). Para analisar as entrevistas nos fundamentamos na Análise do Discurso (BAKHTIN, 2010). Considerando especialmente o caráter ideológico do discurso, buscamos analisar as falas, a comunicação e a linguagem dos professores a partir de uma perspectiva histórico-social.

Com base nessa pesquisa, analisamos no presente artigo como os professores universitários interagem com o processo de intensificação de seu trabalho, decorrente da crescente aproximação da universidade pública à lógica mercantil.

1 A UFPA, com mais de 50 anos de existência, destaca-se na Região Amazônica por sua extensão e produção acadêmico-científica, tendo cursos de graduação e pós-graduação consolidados nas diversas áreas do conhecimento.

2 Foram entrevistados, nos meses de setembro e outubro de 2013, oito docentes que atendiam aos seguintes critérios gerais: a) ser contratados em regime de Dedicação Exclusiva; b) ser atuantes em cursos de graduação; c) ter mais de 15 anos de serviço na instituição; d) titulação de doutor. Com o intuito de selecionarmos docentes com atuação em diversos setores da universidade, selecionamos professores que, atendendo aos critérios gerais, trabalhavam em: cursos de especialização autofinanciados, na pós-graduação stricto sensu, em projetos financiados por empresas privadas, nos campi do interior, na extensão universitária, em programas específicos (com recebimento de bolsas), no ensino à distância e, ainda, os que tinham atuação no movimento sindical docente.

A JORNADA DE TRABALHO: “TODO MUNDO EXTRAPOLA 40 HORAS”

Todos os professores participantes da pesquisa destacaram que estão sobrecarregados de trabalho, com jornada efetiva para além das 40 horas contratuais. Conforme enfatiza o Docente A, na UFPA, “muita gente acaba ficando com muito mais do que 40 horas: com 60 horas, com 70 horas e tal”. Essa extrapolação, ainda que seja maior para os que atuam na pós-graduação, também é destacada pelos professores que trabalham apenas em cursos de graduação.

O trabalho para além da jornada obrigatória é situação comum vivenciada pelo conjunto dos docentes, independentemente dos locais de lotação, seja em Belém ou nos *campi* do interior. O Docente B afirma que o conjunto dos professores do *campus* em que atua (no interior do Pará) ultrapassa a jornada legalmente estabelecida. Esse entrevistado ainda destaca que, para dar conta das demandas de trabalho, muitos chegam a ir para a universidade inclusive aos finais de semana: “se você chegar aqui qualquer hora da noite você encontra gente trabalhando, sábado, domingo...” (Docente B).

O Docente D, que atua em outro *campus* do interior, diz que se criou nesse espaço uma “cultura da colaboração” com a universidade. Já se naturalizou o fato de os professores terem jornada efetiva acima de 40 horas: “hoje se criou uma cultura, no meu *campus* pelo menos, de colaboração com a Universidade”. Na entrevista, aponta que, no semestre que estava em curso, tinha 44 horas registradas em seu Plano Individual de Trabalho (PIT) e cerca de 60 horas efetivas de trabalho, sendo isso considerado já algo normal pelo conjunto dos professores.

Os Docentes B e D ressaltam ainda que nos *campi* do interior as atividades desenvolvidas pelos professores são predominantemente no ensino de graduação, apesar de nos últimos anos ter crescido o número projetos de pesquisa. Essa situação faz com que muitos docentes que possuem 20 horas em seus Planos de Trabalho para a pesquisa “acabem, na realidade, só tendo 10 horas, porque acabam dando mais (há demanda muito grande!) no ensino” (Docente D). Nessas condições, o desenvolvimento da pesquisa implica mais trabalho.

Outro docente entrevistado afirma que a intensificação do trabalho é a realidade de toda a universidade. “De modo geral, em todos esses locais [*campi* e institutos da UFPA] é comum, de forma mais expressiva ou não, esta reclamação da sobrecarga de trabalho do professor” (Docente C). De fato, no conjunto das entrevistas, é recorrente o registro dos professores que levam trabalho para suas casas, trabalham nos finais de semana, nos feriados e até mesmo nas férias e permanecem mais de oito horas diárias na instituição. Para os professores, essa

situação é decorrente da expansão em cursos de graduação, pós-graduação e atividades de extensão implementadas na UFPA nos últimos 15 anos.

A extrapolação das 8 horas diárias de trabalho, entretanto, na opinião de parte dos entrevistados não atinge todos os docentes. Essa é a compreensão dos professores que atuam na pós-graduação, com exceção do Docente C. Para esses docentes, “nem aquela carga horária, aquele período que deveria ficar na universidade de acordo com seu concurso, ou com seu plano, com seu contrato de trabalho, a maioria não cumpre, isso é palpável” (Docente G). Assim, somente aqueles “que ‘vestem a camisa’ estão sobrecarregados” (Docente H), os quais estão, nesse caso, necessariamente na pesquisa e pós-graduação. Temos, assim, divergentes opiniões formadas a partir do local de atuação dos docentes que hierarquizam as relações de trabalho, promovendo divisão da própria categoria entre os “mais” e os “menos” comprometidos com a instituição, ao mesmo tempo em que revelam a valorização da pesquisa e da pós-graduação em relação ao ensino.

Ao analisarmos o conjunto das entrevistas identificamos que as atividades responsáveis pela ampliação da jornada de trabalho, para além da categorização entre visíveis e invisíveis (MANCIBO, 2011), podem também ser classificadas em dois grupos: no primeiro estão as atividades tradicionalmente desenvolvidas e a inclusão de novas tarefas para os professores no exercício de seu trabalho regular na própria universidade; no segundo grupo estão outras atividades com remuneração complementar aos docentes.

INTENSIFICAÇÃO E NOVAS ATRIBUIÇÕES: “VOCÊ TEM MAIS UMA RESPONSABILIDADE”

Dentre as atividades que os professores desenvolvem sem qualquer remuneração extrassalarial que compõem atualmente a jornada intensificada de trabalho docente estão as demandas da gestão, o envolvimento com a pós-graduação e a pesquisa, a participação em comissões, o preenchimento de diários e outras demandas *on-line* bem como a ampliação dos cursos e matrículas na graduação sem o correspondente aumento do quadro docente.

Conforme destacado pelo Docente A, o professor que tem cargo administrativo, ainda que legalmente tenha suas 40 horas alocadas em tal função, caso não queira abandonar sua “carreira de pesquisador”, tem que desenvolver um conjunto de atividades. Assim, é necessário que esse docente continue ministrando aulas na graduação e pós-graduação, orientando e publicando, entre outras demandas. “Então, certamente isso, se abraçado mesmo como um projeto

profissional, vai levar a um superdimensionamento da minha carga horária. Eu vou trabalhar muito mais do que oito horas por dia” (Docente A).

Para os professores atuantes em projetos de pesquisa que estão na pós-graduação, a quantidade de trabalho e, conseqüentemente, o tempo despendido para responder às demandas é muito grande. “Esta sobrecarga tem aumentado, em particular, com a expansão da pós-graduação na universidade. Então, os professores que estão na pós-graduação, esses professores estão mais sobrecarregados ainda” (Docente C). Exatamente por reconhecer essa situação, a Docente B resolveu sair da pós-graduação: “eu tive problemas pessoais pelos quais eu não pude também exigir muito de mim profissionalmente [...], por questão de saúde, por questões familiares. E eu também preferi não exigir muito de mim, não ceder a isso nesse momento” (Docente B).

Para o Docente H a ampliação da jornada de trabalho na pós-graduação implica redução da carga horária na graduação. Essa situação não acontece com todos os professores, como destaca o Docente G:

Como eu tenho projeto de pesquisa, a minha carga horária deveria estar reduzida para o ensino em 20 horas, porque 20 horas para ensino e 20 horas para pesquisa. Bom, se eu já tenho 12 horas e se você considerar a preparação, isso já extrapolou as 20 horas que eu teria para fazer o ensino. Além disso, eu tenho três alunos de iniciação científica de graduação [...]. Na pós eu tenho dois alunos de mestrado e seis alunos de doutorado - além disso, eu tenho mais um pretendente ao mestrado e outro pretendente ao doutorado, que já estão iniciando uma pesquisa (e este pessoal também precisa de uma atenção, você precisa ter um plano de trabalho, um plano de estudos, você precisa sentar e discutir o que você sugere pra leitura).

Também faz parte do trabalho docente, especialmente na pós-graduação, a participação em bancas de mestrado e doutorado, sem qualquer registro nos Planos de Trabalho. Um dos docentes entrevistados ressalta que todo mês participa de, pelo menos, uma banca e que isso é um trabalho extra e não remunerado. “Mas, (imagina!) às vezes você tem, geralmente no mês de agosto, início de mês, três teses, duas teses, uma qualificação pra participar de banca. [...] Você tem um trabalho enorme e no final das contas ganha aquele ‘tapinha lá’: ‘valeu! Obrigado pela contribuição’” (Docente H).

Dentre as atividades oriundas da atuação na pós-graduação e pesquisa ainda estão as relacionadas à produção acadêmico-científica para atender aos parâmetros da CAPES. “O professor vinculado à pós-graduação, para que permaneça na pós-graduação, tem que estabelecer, se enquadrar dentro dos critérios de produtividade que a CAPES estabelece para o Programa” (Docente C). Essa questão também é ressaltada por outro entrevistado, segundo o qual o pesquisador da universidade tem como baliza regras externas, “principalmente

da Capes, que fazem com que o pesquisador, que faz questão de manter-se como pesquisador, esteja sempre atrás de determinadas coisas. O famoso, já virou até um provérbio, ‘publicar ou morrer’” (Docente A).

Mesmo para quem não ocupa cargos de gestão e não está na pós-graduação, a sobrecarga de atividades está presente. O detalhamento das atividades desempenhadas para além do PIT de um dos entrevistados mostra que muitas atividades rotineiras do trabalho dos professores da UFPA não são contabilizadas na integralização da jornada semanal, como segue:

Eu, atualmente, estou com 44 horas de PIT. Digamos que eu tenha mais, dessas 44, vamos botar mais 3 ou 4 horas desse trabalho extra, também que não é pago, que você acaba assumindo. Sem botar as comissões, que eu não estou falando, mas, por exemplo, eu tenho cinco pedidos, em casa, de crédito que eu tenho que analisar lá dos alunos que pediram nas disciplinas que eu ministro. Lançamento de nota eu tenho feito (o pior de tudo é que você ainda tem que estar todo dia abrindo o sistema que não avisa quando vai abrir, abre e fecha sistema e você tem essa preocupação ainda de estar acompanhando). Reuniões que não estão atualmente - não se quer colocar carga horária pra reunião. [...] Eu não estou nem contando as especializações, bancas que você participa também e que não está previsto em lugar nenhum [...]. Isso só pra ficar com alguns exemplos que a gente lembra no momento (Docente D).

Esse professor ainda destaca que, ao mesmo tempo em que foi reduzido o número de servidores técnico-administrativos, ampliaram-se as atividades docentes, como o lançamento das frequências e dos conceitos dos estudantes. Com o sistema *on-line* é o próprio professor que marca suas férias, assumindo assim novas funções burocráticas, representativas de mais trabalho. Segundo ele, “porque você tem mais uma responsabilidade, inclusive, às vezes, na tua casa, usando o teu computador, gastando a tua energia, você tem que fazer isso, tem que estar lançando tudo isso” (Docente D).

Outro docente entrevistado também destacou que, em função de atribuições burocráticas repassadas aos professores, amplia-se o trabalho extra. Para esse professor, o processo de “burocratização” da UFPA, com a proliferação da instituição de comissões para tratar de “qualquer coisa”, faz com que alguns professores se sobrecarreguem ainda mais, como é o seu caso:

Aqui tem uma série de comissões: “Ah! Vai ter uma progressão”, cria uma comissão; “Ah! vai ter qualquer coisa aqui”, cria uma comissão. Existem colegas que fogem dessas comissões. E o que ocorre? [...] Quando você trabalha bem, você acaba trabalhando bem mais, porque, digamos assim: eu vou trabalhar numa comissão e eu faço aquele parecer bonito, faço uma coisa séria e tudo mais, e, normalmente, o Diretor da Faculdade quer um trabalho bonito e vai, só fica chamando. O Diretor da minha Faculdade não me erra, de duas em duas semanas ele me coloca em uma comissão (Docente H).

Na mesma linha, outra entrevistada ressalta que, nos últimos anos, aumentou o número de reuniões na faculdade e instituto em que é lotada. Ainda que sejam previstas em seu PIT horas para reuniões, tal destinação é sempre inferior ao que ocorre na prática: “Nossa! O que a gente tem de hora de reunião pra decidir coisas, que embora esteja prevista reunião de Departamento em carga horária, você sempre excede isso” (Docente E).

Outra questão que contribui centralmente para a sobrecarga do trabalho docente diz respeito ao processo de expansão da universidade. No âmbito da graduação alguns dos professores entrevistados citaram políticas específicas do governo federal que induziram à expansão de cursos e matrículas, com a intensificação do trabalho docente. O entrevistado a seguir, ressalta que a primeira manifestação desse processo de intensificação, fundamentado na introdução da lógica produtivista dentro da universidade, foi a instituição da Gratificação de Estímulo à Docência (GED)³.

E todos os professores começaram a se preocupar com a pontuação da GED: exigia-se que se cumprisse uma série de atividades pra poder atingir uma pontuação que garantisse o salário pleno. [...] E também por conta disso uma intensificação muito grande do trabalho, porque as pessoas já não ficavam mais satisfeitas somente de fazer a pontuação. Havia uma tendência das pessoas quererem fazer muito mais do que aquela pontuação mínima: se queria sempre ultrapassar. Havia certa euforia, então, todo mundo queria, pra se sentir seguro, pontuar ao máximo, participar de muitas atividades dentro da universidade (Docente D).

Também o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) é apontado por três entrevistados como uma política, mais recente, que intensificou o trabalho docente na universidade⁴. O processo atual de intensificação se dá muito em função dessa política, como exemplifica a docente: “nós tínhamos um único curso que era Ciências Biológicas, nós passamos a ofertar Ciências Naturais, dobrou o número de turmas [...], então, claro que a exaustão é bem maior” (Docente B). Essa ampliação do número estudantes por turma também é observada pelo entrevistado a seguir:

A ampliação do número de vagas nos cursos já existentes (por exemplo, Economia, que era um curso que ofertava 80 vagas divididas em duas turmas, hoje oferta 100 vagas divididas em duas turmas). Eu trabalhei com o Curso

3 A criação da GED constituiu-se ação central no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) para expansão das matrículas nas universidades federais, sem a contratação de professores.

4 O REUNI consubstanciou-se na política central do governo Lula da Silva (2003-2010) na expansão de cursos e matrículas nas universidades federais, sem a correspondente ampliação do corpo docente e técnico-administrativo.

de Direito durante algum tempo, com a disciplina de Economia Política, lá se formavam as turmas com 35 alunos, turmas de calouros com 35 alunos, hoje se formam turmas com 45 alunos. Num curso como Economia em que entram 50 calouros numa turma, abre-se uma turma (no Serviço Social é a mesma coisa) até com 60 alunos. Por quê? Porque você pega os 50 alunos e pega mais os alunos de repetência, então, o professor que está pegando uma turma dessas, na realidade está trabalhando por um professor e meio (do que trabalhava antes quando o professor tinha 40 alunos), agora ele está pegando uma turma com 60 alunos, ele está cumprindo a função de um professor e meio (Docente C).

Os dados expostos demonstram que não são apenas os docentes atuantes na pós-graduação que têm seu trabalho intensificado. O conjunto dos docentes vivencia a ampliação do tempo de trabalho, envolvendo atividades desempenhadas aos finais de semana, nas próprias residências dos professores, incluindo a participação em comissões, a elaboração de pareceres, o lançamento de notas e frequências diretamente no sistema da universidade, a participação em bancas e o aumento das matrículas e cursos de graduação e pós-graduação. Esse processo de intensificação também é oriundo das demandas com remunerações extras, como veremos a seguir.

ATIVIDADES COM REMUNERAÇÃO EXTRA: “EM JANEIRO ELE TRABALHA, EM JULHO ELE TRABALHA”

A maioria dos professores entrevistados indicou participar ou já ter participado de atividades docentes com remuneração extra. Essas atividades correspondem especialmente à participação em cursos conveniados ou autofinanciados, em projetos financiados por empresas privadas e em programas específicos do governo federal, com pagamento de bolsas.

No caso dos docentes que participam de atividades decorrentes das parcerias com empresas e dos cursos de especialização autofinanciados, a sobrecarga de trabalho não é tida como problemática. Como o pagamento que advém dessas atividades é extraordinário, elas implicam “naturalmente” mais-trabalho. O docente H indica que, especialmente quando participa de projetos financiados por empresas, sempre ultrapassa seu tempo regulamentar de trabalho. Nesse caso, para esse professor, a sobrecarga “comum” é maior ainda: “quando eu estou com estes projetos, com essas bolsas, ao invés de passar dois turnos, eu passo três turnos aqui; normalmente, eu passo três, mas aí eu ficava um tempo maior aqui” (Docente H). Da mesma forma, outro entrevistado, que atua em cursos autofinanciados, indica que “o Plano de Trabalho é ocupado com todas as tarefas da UFPA e, depois disso, de ter cumprido suas tarefas, a pessoa ao invés

de ir para sua casa descansar se predispõe a trabalhar um pouco mais e participar de uma especialização” (Docente F).

Outra situação evidenciada se refere aos professores que atuam em programas e projetos com recebimento de bolsas com ampliação de sua jornada de trabalho, sem registro formal. Uma das entrevistadas, que atua no Plano Nacional de Formação de Professores (PARFOR), aponta que isso implica mais trabalho; porém, por ser remuneração extra é “natural” que não conte na jornada de trabalho. Considerando especificamente a ampliação da jornada de trabalho que resulta da participação nesse Programa de Formação, os depoimentos indicam que há professor, especialmente das Licenciaturas, sem férias na UFPA. “Deixou de ter férias porque os meses que seriam de férias, intervalar, ele está dando aula no PARFOR [...], e esse cara deixou de ter férias porque em janeiro ele trabalha, em julho ele trabalha e no resto dos meses ele está dando aula nos cursos regulares” (Docente C).

Essa situação também ocorre no caso dos docentes que participam de cursos conveniados com prefeituras municipais para formação de professores da Educação Básica, com recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento e Manutenção do Ensino Fundamental (FUNDEF). Isso indica que não apenas a “semana cristã” foi modificada pela rotina de trabalho docente⁵, mas também as férias dos professores foram reformatadas.

O que aconteceu também com esse tipo de contrato foi uma intensificação. Primeira consequência que a gente começou a notar é de intensificação do trabalho dos docentes, porque os docentes tinham que cumprir o PIT e, além de ter que cumprir o PIT, eles, por uma necessidade mesmo financeira, nas suas férias, aderiram a esses Programas e iam dar aula pra essas turmas – como um programa de férias, de trabalho de férias dos professores (Docente D).

Curiosamente, alguns professores não mencionaram como integrantes de suas jornadas de trabalho todas as atividades que desenvolvem. Um dos entrevistados, por exemplo, que ocupa cargo de gestão num dos institutos da UFPA não mencionou essa função ou as horas despendidas em seu exercício. Outro docente informou que não contabilizou horas para as orientações na pós-graduação. Essa desconsideração de certas atividades em suas horas de trabalho também foi destacada por outros entrevistados, particularmente quando se trata de trabalho desempenhado nos finais de semana, feriados e férias.

Nesses casos, a carga de trabalho não computada oficialmente acaba sendo assumida como “natural” para o professor. A ausência de registro e

5 Bosi (2010) destaca que na atualidade “a nova rotina de trabalho refez a semana cristã de modo que ‘o sábado ainda é sexta-feira, e o domingo já é segunda-feira’” (p. 13).

contabilidade dessas horas tende a indicar que é trabalho e não trabalho ao mesmo tempo. Consideramos que a extrapolação da jornada regimental de trabalho é, por si só, um problema para os professores que, com a intensificação do trabalho e em condições precárias, acabam sofrendo e reduzindo o tempo de lazer, como apontam os próprios entrevistados. Essa situação é mais preocupante quando os professores “naturalizam” esse processo, seja com a indicação que isso é “inerente à profissão”, seja quando “esquecem” os trabalhos feitos, ou seja, “transformam” o trabalho em não trabalho.

Para compreendermos e analisarmos melhor o processo de intensificação do trabalho docente, procuramos identificar os motivos, para além das necessidades econômicas (no caso de cursos pagos, conveniados ou outras formas de complementação salarial), que levam os docentes a assumir maiores e novas demandas laborais.

ADESÃO À INTENSIFICAÇÃO: “VOCÊ ESTÁ AQUI, COMO VOCÊ NÃO PARTICIPA?”

Para além da questão financeira, no caso de atividades com pagamento extra, há outras motivações que levam os docentes a “aceitarem” a ampliação de sua jornada, envolvendo inclusive trabalhos “voluntários”. Esse envolvimento tem como eixo central a competitividade, assumida pelos próprios professores. Conforme expressa a Docente B, quando questionada sobre os motivos que levam os docentes a essa adesão: “Essa é a pergunta que não quer calar. Eu acho que é a competição, é a competição interna, é a competição profissional de uma maneira geral. É a competição”.

Especialmente para os docentes pesquisadores, essa adesão está diretamente relacionada à necessidade de reconhecimento acadêmico. Os professores assumem variadas atividades, como avaliadores de projetos ou de revista, participação em bancas, entre outras questões importantes para o seu currículo. O Docente A destaca que “vai ter uma série de atividades irrecusáveis, porque isso está compondo esse currículo. E tem a ver com a chamada de editais. Tem a ver com a minha sustentação como pesquisador”.

Os professores avaliam essa questão de distintas formas. Um dos entrevistados reconhece que, no caso brasileiro, o pesquisador “é contado pelo número de artigos que ele publica, artigos que outros citam” (Docente F). Mas, para ele, o problema disso é a natureza “cartorial”, que só produz papel, visto que o interessante seria considerar o pesquisador pelo número de “patentes” adquiridas. Os Docentes G e H não fizeram crítica alguma às exigências de produção acadêmica que envolvem o trabalho docente. Outros entrevistados denunciam

tal processo que toma conta do imaginário da maioria dos pesquisadores, limita a autonomia e intensifica o trabalho docente. O depoimento a seguir expressa essa crítica:

Ou você produz em instituições, em revistas reconhecidas com Qualis, ou você não tem prestígio. É a tua moeda: ou você tem isso ou você não tem moeda pra ser reconhecido, pra ser respeitado enquanto profissional na universidade. Então, a produção passa [...] a ser para muita gente a motivação principal na carreira (para muita gente!). Eu já ouvi muito professor dizer o seguinte: ele dá aula, tudo bem! Mas, para ele, o que interessa é produzir um artigo ou dois, durante um ano, para uma revista; se ele fizer isso ele está cumprindo com o objetivo da carreira acadêmica. Então, pra muita gente é isso mesmo: produção em periódicos, de nível internacional de preferência. [...]. Quer dizer, no nosso caso na educação, não interessa se tem impacto, não interessa se tem importância social, não interessa nada, interessa que tenha lá o Qualis A1, A2 ou até B1. Isso que é bem interessante! E essa produção passou a ser feita muitas vezes de uma maneira muito mecânica, sem preocupação com a qualidade, as pessoas sem preocupação ética, muitas vezes, com a pesquisa: o que vale mesmo é produzir (Docente D).

Para uma das entrevistadas, essa lógica produtivista fundamenta-se na competitividade. Em tal processo, usando seu exemplo pessoal, aqueles que não “cedem muito”, “pagam um preço alto”, pois ficam de fora dessa “excelência”. Essa professora percebe ainda que não são apenas os professores-pesquisadores que aceitam sem questionamentos essa lógica, trata-se de algo que invade toda a universidade. “Eu vejo assim: parece uma maneira alienada. Uma coisa cega mesmo: ‘Ai! Vamos lá’. Aquele efeito do instinto de manada: ‘tem que ser por aqui, então, vamos todo mundo por aqui’, sem refletir o que eu estou fazendo” (Docente B). O discurso da competência e da competitividade é assumido, tomado para si, pelos próprios docentes. Para Chauí (1981), a maior letalidade desse discurso é que não se trata de uma submissão qualquer, trata-se da interiorização das regras, ou seja, de assumi-las como suas e legitimadoras de um projeto de vida. Assim, o trabalho docente passa a ser valorizado pela sua produtividade, medido em quantidades.

Como consequência desse processo, conforme apontam metade dos entrevistados, institui-se na universidade uma “cultura” de supervalorização da pesquisa, em detrimento das demais atividades, especialmente do ensino. “Então, vai-se criando um pouco essa concepção de estratificação e a valorização mesma das atividades: a gente vê uma supervalorização da produção intelectual em detrimento de outras atividades” (Docente A). Nesse sentido, até mesmo a atividade central do trabalho docente, o ensino, torna-se “perda de tempo”, visto que “toma o tempo precioso que poderia ser dedicado às atividades que permitem

acumular mais pontos. Disto pode depender o seu mestrado, o seu doutorado e o seu quinhão de poder”. (SILVA, 2005, p. 88).

Então, todo mundo hoje quer escrever artigo, todo mundo hoje tem que ser pesquisador. Essa que é uma questão interessante, que é quase uma ditadura da pesquisa. Você não pode mais ser um professor que não pesquisa. E nem todo mundo tem vontade e nem tem vocação pra ser pesquisador, mas hoje ou você é pesquisador ou não faz sentido você estar na universidade. O ser pesquisador passa a ser o critério pra tudo: se você é um pesquisador, então, por tabela, já se supõe que você seja um bom professor, que você seja qualificado. Então, se supõe também isso: tem título, produz, é qualificado! (Docente D).

Essa concepção de professor-pesquisador tem como fundamento o produtivismo acadêmico, impulsionado por agentes externos à universidade. Isso conduz necessariamente à instituição da competitividade: o “sucesso” de uns depende do “fracasso” de muitos. Uma lógica que elimina não apenas os “incapazes”, mas coloca para os “vencedores” a necessidade de ir sempre adiante, “produzir e produzir” para “existir”.

Cabe destacar que, para além do “*status acadêmico*”, em alguns casos o envolvimento dos professores com a pesquisa e a pós-graduação se dá em função da compreensão do papel social que a universidade deve desempenhar. Um conjunto de docentes “que assumem mais efetivamente a universidade como um projeto mais amplo do que simplesmente ministrar aula e olham esta pós-graduação como uma forma de dar um estímulo para isso, de realizar projetos de pesquisa e uma série de outras coisas” (Docente C). Assim, a adesão ao processo em curso, com a intensificação do trabalho, é vista como o “ônus” necessário para que a universidade cumpra efetivamente sua função social.

Outra questão importante a ser destacada é que alguns professores consideram a intensificação do trabalho como inerente à profissão docente. Nessa perspectiva, o problema maior é que muitos professores não têm essa “sensibilidade”. Tal compreensão é expresso em afirmações como: “Sim, mas você está aqui, como você não participa?” (Docente F). Essa motivação também é destacada por outro entrevistado que, considerando especificamente a expansão das matrículas sem a correspondente contratação docente, com o surgimento de demandas de disciplinas para além de sua carga horária regular: “eu, com toda sinceridade, não consigo entender como é que a gente não faz um esforço maior, a gente professor, alguns, pra que os estudantes não sejam prejudicados (porque ao final quem é prejudicado é o estudante) por uma falta de oferta” (Docente G). Essa naturalização da intensificação do trabalho é evidenciada em outro entrevistado ao destacar que, em função da ocupação de cargos de gestão sempre desenvolve “trabalhos voluntários”. Isso se dá pelo fato de que o abandono

de outras atividades (como as aulas e a orientação) leva ao fracasso dos seus estudantes. Para esse professor é “inescapável” da função docente o fato de trabalhar cada vez mais, para além dessa mesma obrigação contratual. O trecho a seguir é ilustrativo dessa situação:

Em geral, eu chego por volta de 7h 30min ou 8 horas da manhã e na maioria das vezes fico até o final do dia; permaneço aqui inclusive fazendo a minha alimentação no Restaurante Universitário, **pra que eu possa ganhar esse tempo que eu não teria se fosse almoçar em casa**. Durante muito tempo também eu ministrei aulas à noite e nesse período eu [...] ficava até 10h 30min ou 11 horas da noite. Quer dizer, vivendo a própria academia, que me parece extremamente importante até para que você possa ser melhor sensibilizado pelos problemas do cotidiano do ensino. [...] Parece-me que **a função do professor não é chegar aqui ministrar sua aula e cuidar da sua vida lá fora**; eu acho que há uma **exigência de uma permanência na maioria das vezes acima do que é exigido de acordo com a lei** (Docente G - *grifos nossos*).

Tal fala revela a intensificação do trabalho docente com a anuência de parte dos trabalhadores. O professor almoça na universidade, para **não perder tempo com a refeição**, passa mais de oito horas por dia na instituição e entende que é “natural”, pois é inerente à função de professor universitário, **trabalhar além de sua jornada**. Essa avaliação também é compartilhada pelo Docente F, ao indicar que a longa jornada “é a circunstância de ser docente”, e pelo Docente H, ao afirmar que nem todos “vestem a camisa da universidade”. Na mesma perspectiva, a Docente E indica que o problema que gera a intensificação são os professores que não trabalham além de sua obrigação, pois tem “professor que se limita em fazer como ele fazia antes dessas exigências, ele vem, dá a aula dele, **cumpre a carga horária** e tchau” (*grifos nossos*).

Enfim, para além da complementação financeira, seja pela lógica da competitividade que invade o imaginário docente, pelo projeto de universidade que defendem ou ainda, pela necessidade do professor sensibilizar-se com os estudantes, entendemos que o processo de sobrecarga e intensificação do trabalho docente, a adesão consciente ou não a tal situação decorre das condições objetivas em que se insere a universidade pública e, consequentemente, os sujeitos que nela atuam.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de intensificação do trabalho docente universitário deve ser compreendido no contexto de transformações do mundo do trabalho e, particularmente, como consequência das “alterações ocorridas na política de

Educação Superior, num contexto de reforma neoliberal do Estado brasileiro, em curso desde meados dos anos 1990” (MANCEBO; LIMA, 2012, p. 132). Como fundamento macroestrutural de todo esse processo está a crise estrutural do capital (MÉSZÁROS, 2009).

Em tal contexto, reduz-se o espaço e o tempo do pensamento crítico sobre a universidade pública, a função social dessa instituição e dos próprios docentes. A ausência de condições adequadas para seu trabalho, o processo de intensificação e a consequente redução do tempo livre dos professores são elementos que se relacionam diretamente e sustentam o processo de privatização e mercantilização da universidade pública.

Nos últimos anos, como resultado da expansão da universidade por meio de cursos de graduação e pós-graduação e do desenvolvimento de projetos de pesquisas e extensão, são crescentes as exigências de maior envolvimento laboral dos professores. Independente das atividades desenvolvidas, os docentes destacam a intensificação do trabalho, que exige deles, sobretudo, aceleração do ritmo de trabalho e ampliação da jornada regulamentar, inclusive com a utilização dos finais de semana, feriados e férias para cumprir demandas laborais. Isso, como vimos, é percebido pelo conjunto dos professores com distintas formas de avaliação.

Parte dos professores, no entanto, não percebe criticamente esse processo. Assim, ainda que reconheçam a intensificação de seu trabalho, ignoram, por vezes, que isso advém de uma política macroestrutural que atinge o conjunto da classe trabalhadora. Tais professores entendem que a origem do problema são os “indivíduos” que, isoladamente, não cumprem satisfatoriamente suas funções na universidade. Distante de questionarem o processo de intensificação laboral decorrente das exigências do capital, esses professores consideram tal fenômeno como inerente ao trabalho docente.

Por outro lado, há professores que avaliam de outra forma a intensificação do trabalho docente. Para estes, as exigências por maiores demandas laborais para o conjunto da categoria, em função do processo das mudanças em curso na universidade pública, na perspectiva de mercantilização das suas funções, afetam negativamente a prática pedagógica, o trabalho acadêmico desenvolvido. Tais docentes apresentam resistências à intensificação do trabalho e o entendem como consequência de mudanças macroestruturais que submetem a universidade aos interesses do mercado.

Enfim, a adesão, consciente ou não, a tal situação decorre das condições objetivas em que se insere a universidade pública, com a crescente privatização e mercantilização da formação e do conhecimento produzido. Também é parte desse movimento a aceitação dos próprios trabalhadores docentes, com maior

envolvimento laboral, sem questionamentos, da legitimação do projeto formativo hegemônico. As respostas, aceitação e resistência, que os professores dão a esse processo também estão organicamente articuladas ao projeto de universidade e sociedade que defendem.

REFERÊNCIAS

BAKHTIN, Mikhail. **Marxismo e filosofia da linguagem**: problemas fundamentais do método sociológico da linguagem. 14. ed. São Paulo: Hucitec, 2010.

BOSI, A. Avaliação, carreira e trabalho docente no ensino superior público: para onde vamos? **Educere et Educare – Revista de Educação**, vol. 5, n. 10, p. 1-16, set./2010.

CHAUÍ, M. **Cultura e democracia**: o discurso competente e outras falas. São Paulo: Moderna, 1981.

CHAVES, V. L. J. **As feições da privatização do público na educação superior brasileira: o caso da UFPA**. 2005. Tese (Doutorado em Educação) ~Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.

DAL ROSSO, Sadi. **Mais trabalho!** A intensificação do labor na sociedade contemporânea. São Paulo: Boitempo, 2008.

IGUTI, A. M. A traição **nas relações de trabalho da universidade**. **Interface – Comunic.**, Saúde, Educ, v. 6, n. 11, p. 89-104, 2002. Disponível em: www.scielo.br/pdf/icse/v6n11/06.pdf. Acesso em: 26/05/2012.

LÊDA, D. B. Trabalho docente no ensino superior sob o contexto das relações sociais capitalistas. In: **Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação, 29ª**, 2006,. **Anais...** Caxambu, 2006. Disponível em: www.anped.org.br. Acesso em: 10.05.2010.

LEHER, R.; LOPES, A.. Trabalho docente, carreira, autonomia universitária e mercantilização da educação. In: MANCEBO, D.; SILVA JR., J. R; OLIVEIRA, J. F. (org.). **Reformas e políticas**: educação superior e pós-graduação. Campinas-SP: Alínea, 2008.

MANCEBO, D. Trabalho docente na educação superior: problematizando a luta. In: DAL ROSSO, S. (Org.). **Associativismo e sindicalismo em educação:** organização e lutas. Brasília: Paralelo 15, 2011.

MANCEBO, D.; LIMA, K. R. S. Trabalho docente no contexto de expansão da educação superior. In: MANCEBO, D.; BITTAR, M.; CHAVES, V. L. J.(Org.). **Educação superior:** expansão e reformas educativas. Maringá: Eduem, 2012.

MÉSZÁROS, I. **A crise estrutural do capital.** São Paulo: Boitempo, 2009.

NAIDORF, J. La privatización del conocimiento público en universidades públicas. In: LEVY, B.; GENTILI, P. (Org.). **Espacio público y privatización del conocimiento:** estudios sobre políticas universitarias en América Latina. Buenos Aires: Clacso Libros, 2005.

SGUISSARDI, V. **Universidade brasileira no século XXI:** desafios do presente. São Paulo: Cortez, 2009.

SGUISSARDI, V.; SILVA JR, J. R. **Trabalho intensificado nas federais:** pós-graduação e produtivismo acadêmico. São Paulo: Xamã, 2009.

SILVA JR. J. R.; SGUISSARDI, V.; SILVA, E. P. Trabalho intensificado na universidade pública brasileira. **Universidade e Sociedade**, ano XIX, n. 45, p. 9-25., jan. 2010

SILVA, A. O. A corrida pelo Lattes. In: RAMPINELLI, W. J.; ALVIM, V.; RODRIGUES, G. (org.). **Universidade:** a democracia ameaçada. 2. edição. São Paulo: Xamã, 2005, p. 87-96.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais:** a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

ANDRÉ RODRIGUES GUIMARÃES é doutor em Educação pela Universidade Federal do Pará, professor da Universidade Federal do Amapá (UNIFAP) e coordenador do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Marxismo, Trabalho e Políticas Educacionais. E-mail: andre_unifap@yahoo.com.br

VERA LÚCIA JACOB CHAVES é doutora em Educação pela Universidade Federal de Minas Gerais, professora da Universidade Federal do Pará (UFPA), bolsista

Produtividade do CNPq e coordenadora do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre
Educação Superior. E-mail: veraluciajacob@gmail.com

Recebido em novembro de 2015

Aprovado em dezembro de 2015

Formação docente: saberes e práticas necessárias para a escola contemporânea

Teacher training: knowledge and required practices for contemporary school
Formación docente: saberes y prácticas necesarias para la escuela contemporánea

EZEQUIEL FERREIRA BARBOSA
MARIA CÂNDIDA MÜLER

Resumo: Este artigo tem como objetivo abordar questões referentes à educação contemporânea e o papel da escola como espaço social de reflexão na luta contra as desigualdades e como instrumento necessário para a construção da cidadania. Traz algumas reflexões sobre a formação docente e seu papel como agente transformador na sociedade. Tendo como temática a leitura e a escrita como meio de apropriação do conhecimento, aborda questões relacionadas ao letramento e aos saberes docentes necessários para sua atuação como agente letrador. Aborda também a necessidade da busca por uma formação docente de qualidade para o desenvolvimento de práticas inovadoras e significativas. Ademais, traz os resultados de uma pesquisa realizada com professores de uma escola pública estadual de Vilhena-RO.

Palavras-chave: Educação; formação docente; letramento.

Abstract: This paper aims to address some issues of contemporary education and the role of the school as a social space for reflection in the struggle against inequality, and as a necessary instrument for the construction of citizenship. It reflects on teacher education and on its role as a change agent in society. Having as subject the reading and the writing as a means of appropriation of knowledge, it addresses issues related to literacy and knowledge that teachers need for their performance as literacy agents. It also addresses the need of searching for a quality teacher training to the development of innovative and significant practices. In addition, it presents the results of a research done with teachers from a state school in Vilhena-RO.

Keywords: Education; teacher training; literacy.

Resumen: Este artículo tiene como objetivo abordar cuestiones referentes a la educación contemporánea y el papel de la escuela como un espacio social para la reflexión en la lucha contra las desigualdades y como instrumento necesario para la construcción de la ciudadanía. Trae algunas reflexiones sobre la formación docente y su papel como agente transformador en la sociedad. Teniendo como temática la lectura y la escritura como medio de apropiación del conocimiento, aborda cuestiones relacionados con el alfabetismo y a los saberes docentes necesarios para su actuación como agente de la alfabetización. También se aborda la necesidad de buscar una formación docente de calidad para el desarrollo de

prácticas innovadoras y significativas. Además, se presentan los resultados de una investigación realizada con profesores de una escuela pública en Vilhena-RO.

Palabras clave: Educación; formación docente; alfabetismo.

EDUCAÇÃO, ESCOLA, FORMAÇÃO DOCENTE E PROFESSOR: ALGUMAS REFLEXÕES INICIAIS

Falar sobre formação docente e suas implicações para a atuação na escola como se configura hoje, apesar de parecer um assunto bastante explorado, ainda causa desconforto e bastante polêmica, principalmente dentro das escolas, já que o entendimento sobre educação, mesmo entre os que já estudaram a respeito da sua função no que diz respeito a seu papel na sociedade contemporânea, causa confusões no aspecto semântico do termo.

Na linguagem comum, educação é normalmente associada ao ensino, quer para servir-lhe de sinônimo, quer para dele diferenciar-se. O uso diferenciado se dá, em geral, no senso comum, quando se associa a educação ao campo de valores e das condutas, aquela por meio da qual se propicia ao educando formação moral e disposição à prática dos bons costumes, e se associando o ensino à passagem de conhecimentos e informações, contidos nas disciplinas teóricas ou nas ciências de um modo geral e que são úteis para a vida em geral ou para o exercício de uma ocupação. Nesse modo diferenciado de entender a educação e o ensino, a primeira é geralmente imputada ao lar ou à família e o segundo é atribuído à escola (PARO, 2010, p. 20).

Ainda segundo o autor, os termos educação e ensino são, geralmente, usados tanto no senso comum, como nos meios acadêmicos. Daí advém a confusão e o desconforto mencionados quanto à função da escola hoje. Não é incomum ouvir na escola ou nas redes sociais, hoje tão em moda, alguém reproduzindo o discurso de que *o papel da escola é transmitir conhecimento, educação vem de casa*.

Assunto abordando o papel do professor dentro das salas de aula acaba acirrando os ânimos, principalmente numa época em que a configuração do modelo de sociedade passou e passa por grandes transformações.

Azanha (2004) nos afirma que

Tanto no que diz respeito à escola como no que se relaciona com a família houve mudanças e rupturas institucionais. Descrever esse quadro como sendo de crise é uma apreciação valorativa que pode ser um descaminho teórico de análise e de investigações empíricas e, por isso mesmo, conducente a sérios equívocos na fixação de diretrizes de atuação na esfera pública ou privada (p. 372).

É notório que a escola tem assumido papéis que antes não eram seus e que agora acabam sendo trazidos para dentro dela e nem sempre há um preparo de quem nela trabalha para assumir tarefas que não se cogitavam. O que é preciso entender e assumir é que essas transformações sociais ocorreram e que a escola não pode ficar alheia a essas mudanças, como se seus muros fossem intransponíveis e seus alunos ao adentrarem seus portões passassem por um processo de volta no tempo, um tempo do qual eles não fizeram parte. Assumir papéis que antes não eram seus é inevitável, o que não pode ser considerado uma crise, “no caso da escola, haveria crise se o mundo escolar, que tem uma subcultura própria, permanecesse imobilizado num momento que é caracterizado por fortes mudanças sociais e culturais” (AZANHIA, 2004, p. 372-3).

Para muitos professores e demais profissionais da educação, ainda hoje, “o mais importante é o conteúdo a ser transmitido, aparecendo o educador como simples provedor dos conhecimentos e o educando como simples receptáculo desses conteúdos” (PARO, 2010, p. 21), alegando-se que se vive um retrocesso em relação à escola de ontem. No entanto,

A escola básica de hoje não é [...] um retrocesso com relação à escola de ontem. É uma outra escola, principalmente por ser altamente expandida, e suas alegadas deficiências precisam ser enfrentadas por um esforço permanente de investigação e busca (AZANHIA, 2004, p. 373).

Por mais que pareça termos avançado no campo das discussões das competências da escola e do professor, segundo Paro (2010), de uma forma ou de outra, de modo geral, é a concepção tradicional que prevalece e orienta a prática escolar no Brasil e, para confirmar a presença marcante dessa concepção não científica, basta atentar para todos os níveis de escolaridade para se observar que os métodos e procedimentos de ensino são basicamente os mesmos: o professor explicando os conteúdos e um grupo de alunos sentados em uma sala, confinados à espera do conhecimento, como se este fosse propriedade do professor, cuja tarefa seria disponibilizá-lo a quem estivesse disposto a aprendê-lo.

Para entender melhor a educação e sua função para a sociedade contemporânea, é preciso superar o senso comum do termo, é preciso tratá-la de forma científica e que atenda às necessidades desta sociedade.

Os modelos formativos de professores das décadas anteriores buscavam atender a um modelo daquela sociedade, que passou por uma grande transformação. É necessário pensar modelos que atendam às demandas da sociedade contemporânea.

A maciça expansão das matrículas no ensino fundamental desde há trinta anos, e no ensino médio mais recentemente, inviabilizaram uma concepção da atividade de ensino fundada na relação professor-aluno, na qual a imagem do ‘bom professor’ era basicamente a daquele profissional que dominava um saber disciplinar que seria transmitido a um discípulo. O êxito desse ensino dependia - pensava-se - de uma combinação de conhecimento disciplinar e de preparo didático do professor (AZANHA, 2004, p. 371).

Ainda segundo o autor, hoje, com a grande expansão da oferta de ensino, a escola é um espaço institucional “na qual as relações pedagógicas possíveis não podem ser modeladas a partir apenas de métodos e procedimentos de alguém que ensina e de habilidades, competências e qualidades psicológicas de alguém que aprende” (AZANHA, 2004, p. 372).

A escola contemporânea é, pois, uma novidade social e cultural. Nesse novo espaço institucional, o desempenho do professor não mais pode ser pensado como uma simples questão de formação teórica de alguém que ensina, como também o desempenho do aluno não mais pode ser considerado como uma simples questão de motivação e de esforços individuais. A escola de hoje é uma ruptura com a escola do passado, sempre inspirada numa visão preceptorial da relação pedagógica (*Ibidem*).

Assim, é preciso redimensionar as relações e métodos escolares e, para isso, o professor precisa ser formado para enfrentar os desafios da escola contemporânea. De acordo com a Proposta de Diretrizes para a Formação Inicial de Professores da Educação Básica, em Cursos de Nível Superior,

As mudanças propostas para a Educação Básica no Brasil trazem enormes desafios à formação de professores. No mundo contemporâneo, o papel do professor está sendo questionado e redefinido de diversas maneiras. Para isso concorrem as novas concepções sobre a educação, as revisões e atualizações nas teorias de desenvolvimento e aprendizagem, o impacto da tecnologia da informação e das comunicações sobre os processos de ensino e de aprendizagem, suas metodologias, técnicas e materiais de apoio. Tudo isso delineia um cenário educacional com exigências para cujo atendimento os professores não foram, nem estão sendo preparados (BRASIL, 2000, p.5).

O fato é que as mudanças propostas para a educação sempre são propostas por órgãos governamentais. Aos professores, caberia apenas a execução dessas mudanças. Segundo Zeichner,

É raro os planejadores educacionais, assim como os órgãos do governo, encararem os professores como agentes importantes no processo de reforma educacional. Pelo contrário, a abordagem dominante consiste em treiná-los para que sejam implementadores eficientes de políticas desenvolvidas por outros, que

nada têm a ver com a sala de aula. Em muitos projetos de reforma educacional de todo o mundo, a meta é ter professores-funcionários irreflexivos e obedientes, que implementem fielmente o currículo prescrito pelo Estado, empregando os métodos de ensino prescritos. Quando se fazem novos investimentos em educação, a tendência é investir em coisas como livros-texto e tecnologia educacional, não em pessoas (ZEICHNER, 2003, p. 37).

É necessário ouvir mais aqueles que fazem parte do cotidiano das escolas, que vivenciam seus problemas e que estão diretamente ligados a eles. A universalização do ensino e do acesso à escola trouxe consigo a necessidade de ressignificação do ensino e ninguém mais do que os professores está consciente disso. A quantidade de informação a que nossos alunos têm acesso hoje é imensurável; o que a escola precisa é descobrir como transformar essas informações em conhecimento.

Assim,

Algumas novas tarefas passam a se colocar à escola, não porque seja a única instância responsável pela educação, mas por ser a instituição que desenvolve uma prática educativa planejada e sistemática durante um período contínuo e extenso de tempo na vida das pessoas. E, também, porque é reconhecida pela sociedade como a instituição da aprendizagem (BRASIL, 2000, p. 10).

Há uma distância entre o perfil de professor de que a nossa realidade precisa e o que se forma. Por isso, ainda é necessário que se invista muito para que se tenha uma boa formação inicial, tão importante na apropriação de conhecimentos necessários para a atuação em sala de aula. É comum em relatos de experiências de professores que, ao chegarem às escolas assim que se formam, não sabiam o que fazer diante da sala de aula e muitos abandonaram a profissão por inabilidade; isso porque passaram por um processo formativo que não os preparou para a realidade da sala de aula.

Nos cursos atuais de formação de professor, ou se dá grande ênfase à transposição didática dos conteúdos, sem sua necessária ampliação e solidificação – “pedagogismo”, ou se dá atenção exclusiva a conhecimentos que o estudante deve aprender – “conteudismo”, sem considerar sua relevância e sua relação com os conteúdos que ele deverá ensinar na educação básica (*Idem*, p. 26).

Embora haja essa constatação, pouco ou nada se tem feito, os cursos de formação de professores têm proliferado por todo o país, sejam presenciais ou à distância, mas no quesito qualidade da formação deixam a desejar. Consequentemente, os resultados podem ser observados nos dados divulgados pelos órgãos que medem o desempenho dos alunos da educação básica. Esses dados refletem não apenas a “deestrutura social”, mas também o despreparo

dos professores que atuam nessa etapa da educação. Alegar que os alunos não aprendem porque vêm de uma sociedade sem regras e sem limites é uma justificativa que se busca para aliviar a responsabilidade da escola frente a seus problemas cotidianos.

As propostas curriculares existentes para a formação de professores, assim como os sistemas de avaliação, muitas vezes não representam as necessidades da população, mas são apenas propostas de manipulação das massas pelos sistemas de governos. Assim, passa-se à busca de uma formação que represente não os anseios do povo, mas as expectativas de um sistema que visa a seus próprios interesses e aos do mundo do capital. A decepção de muitos professores e o abandono ou a possibilidade deste faz com que muitos deixem de lutar por melhorias na qualidade de sua formação, seja inicial ou continuada, e passem a fazer parte do jogo, desse sistema nada democrático que nos faz pensar que o correto é fazer parte dele.

Na visão de Freire,

Os sistemas de avaliação pedagógica de alunos e professores vêm assumindo cada vez mais discursos verticais, de cima para baixo, mas insistindo em passar por democráticos. A questão que se coloca a nós, [...] não é, naturalmente ficar contra a avaliação, de resto necessária, mas resistir aos métodos silenciadores com que ela vem sendo às vezes realizada (FREIRE, 1996, p. 72).

Embora Freire tenha feito essa afirmação há quase duas décadas, parece continuar mais atual do que nunca, visto que passamos por um momento em que se buscam resultados em todas as esferas da administração, impondo a nossas escolas um sistema que não leva em consideração as realidades históricas e sociais, que não valoriza e respeita os saberes de cada local onde essas escolas estão inseridas.

Lutar frontalmente contra esses sistemas pode parecer não ser a melhor alternativa, já que forças quase coercitivas se impõem à escola, mas é possível desenvolver um trabalho que leve em conta não apenas os saberes necessários descritos nos currículos ou diretrizes dos governos, mas a associação desses saberes aos historicamente construídos pela sociedade. Para isso, discutir e propor alternativas na formação do professor que irá atuar especialmente no início da escolarização é de fundamental importância. Especificamente em relação ao letramento, a formação do docente, seja inicial ou continuada, pode ser um fator decisivo para mudar o quadro em que se encontram os alunos dos anos iniciais com relação a suas habilidades de leitura e escrita.

FORMAÇÃO DO PEDAGOGO: SABERES NECESSÁRIOS PARA SUA ATUAÇÃO NOS ANOS INICIAIS COMO AGENTE LETRADOR

Ao tratar da função da escola no mundo contemporâneo, é necessário lembrar que o contato com o conhecimento historicamente acumulado se dá, quase prioritariamente, através da palavra escrita, ou seja, através de uma variante linguística da qual grande maioria da população não tem domínio, principalmente as pessoas que têm pouco contato com os livros antes de irem à escola e que participam de poucos eventos de letramento.

Portanto, uma escola que se pretende diminuidora das diferenças sociais tem que, necessariamente, pensar em sua prática pedagógica como facilitadora do acesso ao conhecimento através da linguagem. Levar o aluno ao domínio da variedade linguística de maior prestígio social passa a ser fundamental, não para que o aluno deixe de usar seu dialeto, mas a fim de que possa apropriar-se da outra variedade como instrumento de luta pelos seus direitos na sociedade. Afinal, dentre os elementos que permeiam as interações entre os sujeitos, destaca-se a linguagem e, em especial, a língua. Apenas uma das formas de comunicação, essencialmente um fenômeno social, por isso político.

As políticas criadas para facilitar o acesso das camadas populares à escola não foram eficientes na garantia da permanência dos alunos oriundos dessas camadas, pois a escola sempre foi pensada para atender aos interesses das elites, usuárias de uma variedade linguística não dominada pelas camadas menos privilegiadas. Os alunos das camadas populares encontraram uma escola que rejeitava sua forma de falar, considerando-a errada, levando a um alto índice de reprovação.

Nossa escola tem-se mostrado incompetente para a educação das camadas populares, e essa incompetência, gerando o fracasso escolar, tem tido o grave efeito de acentuar as desigualdades sociais, mas, sobretudo, de legitimá-las. Grande parte da responsabilidade por essa incompetência deve-se à linguagem: o conflito entre a linguagem de uma escola fundamentalmente a serviço das classes privilegiadas, cujos padrões linguísticos usa e quer ver usados, e a linguagem das camadas populares, que essa escola censura e estigmatiza, é uma das principais causas do fracasso dos alunos pertencente a essas camadas, na aquisição do saber escolar (SOARES, 2001, p. 6).

No entanto, para que se desenvolva um trabalho responsável e eficiente no que se refere ao ensino de língua materna nas escolas, um trabalho engajado com os problemas sociais que visa à diminuição das desigualdades, é necessário que haja professores preparados adequadamente para o exercício da docência. Que

tenham uma sólida formação acadêmica para que possam saber como direcionar as atividades em sala de aula, atividades que sejam significativas e relevantes para a aprendizagem dos alunos.

Infelizmente, os cursos superiores que formam professores que atuam nos anos iniciais têm deixado a desejar no que se refere a sua formação. As facilidades para a formação têm se apresentado das mais diversas formas, seja no ingresso, seja no modo como são ofertados e na qualidade duvidosa de formação. O descomprometimento com a formação para a docência tem levado a sérios problemas no seu exercício; professores mal formados consequentemente não terão condições de oferecer boa formação a seus alunos, o que se reflete nos índices de fracasso dos alunos na Educação Básica.

De acordo com as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial e Continuada dos Profissionais do Magistério da Educação Básica (2015), é necessário que o professor consiga “dominar os conteúdos específicos e pedagógicos e as abordagens teórico metodológicas do seu ensino, de forma interdisciplinar e adequada às diferentes fases do desenvolvimento humano” (BRASIL, 2015, p. 26).

Para que o professor seja um bom mediador entre o aluno e o saber, é indispensável que tenha conhecimentos necessários para conduzir os alunos à aprendizagem, e os conhecimentos de natureza linguística desse professor precisam ser suficientes para fazer a mediação entre os saberes linguísticos trazidos pelos alunos e aqueles a serem alcançados na escola para a construção dos conhecimentos escolares.

Freire (1996) questiona: “por que não estabelecer uma necessária ‘intimidade’ entre os saberes curriculares fundamentais aos alunos e a experiência social que eles têm como indivíduos?” (p.17) Conhecer e respeitar as múltiplas facetas das realidades e experiências sociais que os alunos têm seria o primeiro passo para uma educação transformadora e não há como mediar as aprendizagens dos alunos sem antes conhecer o que já sabem para, a partir daí, construir novas representações da realidade.

No entanto,

É preciso enfatizar que o respeito às múltiplas facetas das realidades dos alunos, das escolas e dos contextos não significa isolamento. Pelo contrário, elevar e promover os potenciais de educabilidades dos diferentes atores escolares, tendo nos conhecimentos da cultura acumulados o ponto de partida para uma inserção mais efetiva na sociedade, significa contribuir para uma sociedade mais justa, onde as virtudes democráticas servem de diretrizes para a vida em sociedade (RIBEIRO, 2014, p. 147).

Perrenoud (2000) afirma que a escola não se constrói a partir do zero, nem o aprendiz é uma tábula rasa, uma mente vazia, ele sabe muitas coisas. E no que se refere à língua materna não é diferente; pelo contrário, ele chega à escola comunicando-se muito bem. Pode não ser através da norma padrão, mas se comunica. É necessário, para que sua prática seja eficaz, que o professor planeje a partir do que o aluno já sabe e do que tem sido obstáculo para ele se apropriar do conhecimento.

Só uma prática docente crítica pode proporcionar mudanças no fazer pedagógico cotidiano para a educação que visa a uma aprendizagem que signifique, que tenha sentido. Freire (1996) afirma que, “a prática docente crítica, [...] envolve o movimento dinâmico, dialético, entre o fazer e o pensar sobre o fazer.” (p. 22)

O ensino da língua escrita, para muitos professores, ainda se dá de forma desarticulada da realidade de seus alunos. “É por isso que, na formação permanente dos professores, o momento fundamental é o da reflexão sobre a prática. É pensando criticamente a prática de hoje ou de ontem que se pode melhorar a próxima prática” (FREIRE, 1996, p. 22). E, melhorar a prática, passa necessariamente pela busca de novos conhecimentos para a ampliação das possibilidades de atuação como professor.

Uma formação linguística consistente evitará que professores e futuros professores cometam equívocos no ensino da língua materna, trabalhando de forma desarticulada os saberes necessários aos alunos e os que eles já possuem.

No processo de ensino e aprendizagem da leitura e da escrita na escola, o tema *alfabetização e letramento* tem estado e ainda está em pauta. No entanto, para muitos, o assunto não passa de um desses modismos pedagógicos, sem haver, no entanto, uma verdadeira compreensão de que conceitos ou práticas os diferenciam. Por desconhecerem as dimensões pedagógicas dos saberes necessários à aplicação desses conceitos, acabam rechaçando uma prática em detrimento da outra, sem que, no entanto, isso produza resultados exitosos.

O conjunto de elementos ao qual a dimensão pedagógica dos saberes docentes está relacionada ratifica a sua importância para o oferecimento de experiências de aprendizagens mais significativas para os alunos e, consequentemente, promover o aluno à dimensão de sujeito aprendente (RIBEIRO, 2014, p. 142).

Nos anos iniciais, o processo de alfabetização acaba por acontecer desvinculado do processo de letramento ou se busca desenvolver práticas que ignoram que a alfabetização, ou seja, a aquisição do domínio da tecnologia da escrita, é parte inerente do letramento. Embora o tema *alfabetização e letramento* tenha sido amplamente discutido nas escolas e em programas de formação de

professores, há muitos que internalizaram um discurso pronto, mas não sabem explicar o que há de diferente ou de semelhante nesses processos.

Por serem os anos iniciais marcados essencialmente pelas questões relacionadas à alfabetização, os saberes a ela relacionados têm sido, de certa forma, desqualificados a partir dos resultados pouco satisfatórios nessa área. Na tentativa de resolver o problema da aprendizagem da leitura e da escrita, principalmente de alunos das ditas camadas populares, contribuições teórico-metodológicas são descredenciadas e as “novidades” ou “modismos” pedagógicos e discursivos passam a ocupar o espaço da escola e nesta, o da sala de aula. Como resultado, abandonam-se questões de base, sobretudo aquelas relativas à organização didático-pedagógica das experiências de aprendizagem assim como as bases conceituais que a constitui (RIBEIRO, 2014, p. 143).

Nos cursos de formação de professores para os anos iniciais, o tema letramento é pouco e superficialmente abordado. Porém, não é objetivo deste artigo tratar especificamente de estabelecer diferenças entre alfabetização e letramento nem abordar as contradições que o termo letramento possa trazer ao ser abordado por diferentes autores.

O objetivo é deixar claro que práticas escolares na apropriação da leitura e da escrita centradas apenas na codificação e decodificação de palavras, muito pouco contribuem para o desenvolvimento do senso crítico de nossos alunos. Mesmo antes da discussão em torno do termo, Paulo Freire já propunha uma forma de apropriação da escrita que fosse além, que levasse os alunos a se apropriarem dos sentidos sociais das palavras e dos termos, que os fizesse entender e discutir suas realidades.

Não se trata se de aderir a um modismo vocabular, é preciso entender que

Se a passagem de alfabetização para letramento foi fruto da conscientização de que a aprendizagem de ler e escrever é parte de um processo bem mais amplo que inclui o social e o histórico e de que há muito mais no processo de aprender a ler e escrever do que aprender a dominar o alfabeto, a mesma amplitude de visão deve ser estendida às demais etapas no processo educacional (RAJAGOPALAN, 2014, p. 22).

Segundo Ribeiro (2014),

Em relação à incorporação de determinados termos e ideias decorrentes daquilo que se tem colocado como alternativa para os desafios da aprendizagem em alfabetização percebe-se que um grupo significativo de professores os utiliza e reproduz sem que se tenha efetivamente se apropriado dos seus sentidos e significados e, de fato, a partir destes, tenha adotado postura diferenciada diante de si e dos seus alunos. (p. 143)

É importante que os professores estejam empenhados na busca de uma formação contínua e tenham consciência de que nos cursos de formação inicial não aprenderão tudo o que precisam saber para inserir seus alunos em práticas letradas. Na realidade, ainda são poucas as oportunidades de estudos que buscam as bases epistemológicas que sustentam o letramento. Apesar disso, as concepções de letramento existentes devem ser entendidas para que possam nortear a busca de soluções dos problemas relacionados à língua materna que surgem no cotidiano da prática educativa.

Para que os objetivos postos para a educação sejam alcançados na modernidade, a escola precisa entender que práticas de letramento fazem parte, ou não, do cotidiano dos sujeitos que compõem a escola para, a partir daí, traçar novos caminhos em que o domínio da leitura e da escrita seja de fato um instrumento que propicie oportunidades de novas aprendizagens, que instrumentalizem os alunos para a participação no processo de transformação social.

Acompanhar e aprofundar o conhecimento sobre o letramento e suas múltiplas formas de entendimento, encontrando eixos de estruturação conceitual, norteadores de propósitos didático-pedagógicos no âmbito da educação escolar, contribui para que se minimizem confusões e interpretações equivocadas a respeito do objeto não só da alfabetização mas também dos diferentes componentes curriculares e suas formas de organização. Dentre as confusões, chamam a atenção: os argumentos e fundamentos com que se explicam as relações entre o letramento escolar e o ensino e a aprendizagem da leitura e da escrita; o entendimento de que a promoção da cidadania, da autonomia e da democracia [...] implicam o espontaneísmo pedagógico; a preocupação excessiva com os resultados, sem a devida atenção ao processo; o entendimento de que os processos de fixação e sistematização do conhecimento são sinônimos de ensino tradicional (RIBEIRO, 2014, p. 176).

É necessário buscar formas que levem os alunos à aprendizagem e, se o domínio da língua padrão é, incontestavelmente, uma forma de acesso ao conhecimento, a escola não pode negligenciar em sua missão. Caso contrário, ao mesmo tempo em que fracassar estará contribuindo para a manutenção da marginalização; reproduzindo, portanto, as desigualdades, pois fora da escola a não aceitabilidade das variantes linguísticas de menor prestígio continuará sua função de discriminação.

Na sociedade do conhecimento, só há uma maneira de incluir: é conseguir que as crianças adquiram o conhecimento. A pior discriminação, a pior forma de exclusão é deixar a criança sair da escola sem ter adquirido nenhuma aprendizagem, nenhum conhecimento, sem as ferramentas mínimas para se integrar e participar ativamente das sociedades do conhecimento (NOVOA, 2007, p. 12).

Em pesquisa realizada com professores de duas escolas dos anos iniciais¹, a maior parte disse não ter estudado o tema letramento no curso de formação inicial. Dos que responderam ter estudado, grande maioria não se lembrava de nenhum autor que tivesse estudado. Fica evidente que a formação está aquém do esperado para quem vai, em tese, inserir as crianças no mundo da leitura e da escrita.

PESQUISA REALIZADA E RESULTADOS OBTIDOS

Para este artigo, serão apresentados os dados obtidos junto aos docentes dos anos iniciais de uma das escolas pesquisadas referidas anteriormente.

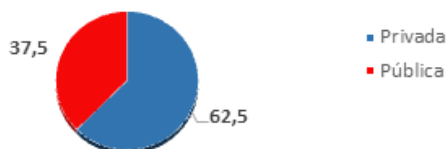
Com o objetivo de resguardar a instituição, denominaremos a escola pesquisada de Escola P. Trata-se de escola pública localizada em um bairro residencial de classe média a alta no município de Vilhena (RO). A instituição atende crianças dos anos iniciais da educação básica (1º ao 5º ano) e apresenta boa infraestrutura, considerando as características gerais da cidade. Essa escola foi selecionada para a pesquisa por conveniência, já que atende essa faixa de escolarização, é pública e tanto a equipe gestora quanto seus professores aceitaram participar. Ao todo, oito docentes responderam ao instrumental de pesquisa.

O instrumental foi elaborado tendo como objetivo fazer um levantamento do perfil formativo dos professores, rotinas de práticas, saberes sobre letramento e perspectivas sobre a educação. O questionário aplicado foi elaborado com perguntas fechadas e foi entregue à supervisora da escola para que aplicasse aos professores a fim de que pudessem responder e devolvê-lo em data posterior.

Dos oito professores que participaram da pesquisa, sete são formados em Pedagogia e um em Educação Física, sete atuam na educação há mais de dezesseis anos. O que trabalha na escola há mais tempo aí está há oito anos e cinco meses. Sete desses professores concluíram sua graduação há mais de sete anos; apenas um concluiu há quatro. Sete concluíram na modalidade presencial e apenas um em Educação à Distância (EAD). A maioria concluiu sua formação superior em instituições privadas, conforme gráfico abaixo.

1 Pesquisa realizada em duas escolas de Vilhena-RO para disciplinas do Mestrado Profissional em Educação Escolar da Universidade Federal de Rondônia.

Gráfico 1: Tipo de instituição onde os professores concluíram sua formação superior.



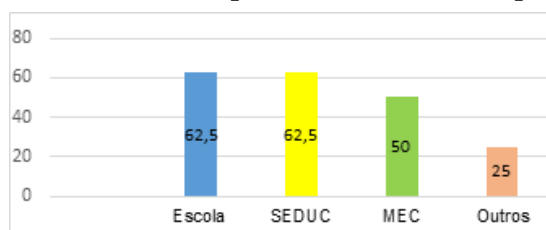
Fonte: Pesquisa de Campo, 2014.

Seis desses professores já atuavam na educação quando concluíram sua graduação; esses seis, três haviam cursado o Magistério. É importante observar que o Curso de Magistério em nível médio foi extinto para atender à meta da Década da Educação, disposta na Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996, de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), que, em seu parágrafo quarto, previa que até o fim da década seriam admitidos somente professores habilitados em nível superior ou formados por treinamento em serviço. Outros três professores atuavam no magistério, mesmo não tendo qualquer formação para seu exercício.

Apenas um professor não tem pós-graduação, apesar de atuar na educação há vinte e três anos. O que se percebe é que entre os sete professores formados em Pedagogia, seis têm pós-graduação, sendo que quatro têm habilitação em gestão escolar, o que pode revelar que muitos professores estão interessados na busca de uma pós-graduação mais pelo título para uma possível melhoria salarial do que especificamente na busca da ampliação de conhecimentos que melhorem suas práticas pedagógicas.

Todos afirmaram ter participado de formação continuada, que geralmente é oferecida pela escola ou pelas secretarias de educação. O gráfico abaixo mostra o percentual de professores que declaram ter participado da formação oferecida pela escola, pela Secretaria Estadual de Educação, pelo Ministério da Educação ou outras instituições.

Gráfico 2: Instituições onde os professores participaram de formação continuada. Números representados em dados percentuais.



Fonte: Pesquisa de Campo, 2014.

Dos professores que declaram ter participado de formação continuada, apenas um afirma ter participado no ano de 2014, ano em que a pesquisa foi realizada. O professor que trabalha com o segundo ano participa do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC).

Esse programa de formação continuada tem como principal objetivo assegurar que todas as crianças estejam alfabetizadas até os oito anos de idade, ao final do 3º ano do ensino fundamental.

De acordo com as novas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial e Continuada dos Profissionais do Magistério da Educação Básica, de 2015),

A formação continuada compreende dimensões coletivas, organizacionais e profissionais, bem como o repensar do processo pedagógico, dos saberes e valores, e envolve atividades de extensão, grupos de estudos, reuniões pedagógicas, cursos, programas e ações para além da formação mínima exigida ao exercício do magistério na educação básica, tendo como principal finalidade a reflexão sobre a prática educacional e a busca de aperfeiçoamento técnico, pedagógico, ético e político do profissional docente (BRASIL, 2015, p. 34).

No entanto, a maioria dos professores entende a formação continuada apenas como eventos organizados por entidades governamentais ou acadêmicas, desconsiderando principalmente os grupos de estudos e as reuniões pedagógicas como momentos de formação continuada que pode efetivar-se como um projeto formativo que tenha por base a reflexão crítica sobre suas práticas, o exercício da profissão docente e a construção de sua identidade.

Todos afirmam nunca ter participado de atividades de extensão oferecidas pela Universidade.

Pelo fato de o planejamento pedagógico e o reforço escolar acontecerem no contraturno do trabalho docente em sala de aula, apenas uma professora afirma trabalhar em outro local além da escola onde a pesquisa foi realizada.

Mesmo havendo horário para planejamento na escola, as rotinas são diferentes: 75% afirmaram fazer o planejamento na escola, individualmente, diariamente. Sete professores declararam fazer o planejamento de acordo com a necessidade da turma e um, de acordo com o planejamento do início do ano.

Uma das intenções da pesquisa estava voltada para os saberes sobre o letramento escolar, pois, apesar de ser um conhecimento a ser construído ao longo da escolarização dos indivíduos, é em relação aos anos iniciais que se tem mostrado maior preocupação com o tema, uma vez que se considera ser esse o período em que se busca despertar nos alunos o gosto pela leitura e pela escrita, habilidades necessárias para os demais anos da vida escolar.

Assim, no questionário aplicado, foram elaboradas perguntas para averiguar o que pensam os professores sobre o tema. Após a tabulação dos dados obtidos obteve-se o seguinte quadro:

Quadro 1: Perguntas realizadas no intuito de verificar bases epistemológicas sobre o letramento.

Perguntas	SIM	NÃO
No seu curso de graduação você estudou sobre letramento?	6	2
Você se lembra de algum autor específico?	2	6
Você pensa que é possível diferenciar alfabetização e letramento?	4	4
Você pensa que é possível trabalhar alfabetização e letramento separadamente?	2	6
Do seu ponto de vista, é possível ser letrado sem ser alfabetizado? *	3	4
Você acha que é possível ser alfabetizado e não ser letrado? *	3	4
Em Língua Portuguesa, você ensina conceitos gramaticais aos alunos? *	6	1
Para ter um bom domínio da língua portuguesa (a nossa língua materna) você acha que o conhecimento das normas gramaticais é importante? *	7	-

*Algumas questões não foram respondidas pela professora de Educação Física por não fazer parte de sua formação.

Fonte: Pesquisa de Campo, 2014.

A partir dos dados apresentados, pode-se perceber, como já foi dito neste texto, que o tema letramento tem sido discutido nos cursos de formação superior e também nas formações continuadas, no entanto de maneira muito aligeirada. Tanto que apenas 25% alegam lembrar se de algum autor que trata do tema; mesmo assim, apenas um dos professores cita autores que abordem o assunto mais especificamente.

Embora autores como Soares (2009), Kleiman (1995) e Tfouni (2010) afirmem que é possível ser letrado sem ser alfabetizado ou ser alfabetizado sem ser letrado, para alguns dos professores da pesquisa, essa possibilidade não existe. De acordo com Soares (2009),

Um indivíduo alfabetizado não é necessariamente um indivíduo letrado; alfabetizado é aquele indivíduo que sabe ler e escrever, já o indivíduo letrado, o indivíduo que vive um estado de letramento, é não só aquele que sabe ler e escrever, mas aquele que usa socialmente a leitura e a escrita, pratica a leitura e a escrita, responde adequadamente às demandas sociais de leitura e de escrita (p. 39 e 40).

O fato de não se inteirarem dessas discussões leva muitas vezes a equívocos que prejudicam a vida escolar dos alunos porque, ou se detêm apenas em métodos que valorizem mais o processo de aquisição das primeiras letras, o

que é mais especificamente chamado de alfabetização, ou valorizam a exposição de muitos textos de diversos gêneros e se esquecem de que o processo de letramento escolar não prescinde da alfabetização.

Se consideramos que as instituições sociais usam a língua escrita de forma diferente, em práticas diferentes, diremos que a alfabetização é uma das práticas de letramento que faz parte do conjunto de práticas sociais de uso da escrita da instituição escolar (KLEIMAN, 2005, p. 12).

Analizando as perguntas *Em Língua Portuguesa, você ensina conceitos gramaticais aos alunos?* e *“Para ter um bom domínio da língua portuguesa (a nossa língua materna) você acha que o conhecimento das normas gramaticais é importante?”*, percebe-se que quase unanimemente a resposta é sim, reflexo de uma prática bastante tradicional nas escolas do Brasil. Muitos professores associam o domínio dos conceitos gramaticais ao bom domínio da língua e isso tem a ver com uma prática que valoriza o domínio desses conceitos e não o bom domínio da língua. Ter um bom domínio da língua está mais associado a saber como utilizá-la nas mais diversas situações de comunicação, e não classificar termos. No que se refere a atividades de gramática, Antunes (2003) afirma que se constata o ensino de regras desvinculadas dos reais usos da língua escrita ou falada na comunicação do dia-a-dia. Assim como se trabalha a alfabetização desvinculada do letramento, trabalha-se também o ensino de gramática sem atribuir sentido a sua aprendizagem.

O domínio da língua vai muito além do domínio de conceitos ou nomenclaturas. É necessário que a escola se empenhe por um ensino da língua materna cada vez mais útil e contextualizado. Para isso, faz-se necessária uma sólida formação dos professores, seja inicial ou continuada. O importante é que se adote um ensino que seja a favor dos alunos, que forme pessoas capazes de ler e escrever, assumindo a palavra, sendo autores de sua própria história.

No questionário, quando indagados sobre como chegaram ao magistério, apenas três professores afirmaram que foi porque quiseram, o que pode ser indício do porquê nem sempre há um compromisso de quem está em sala de aula com sua melhoria profissional. O exercício da docência está longe de ser um sacerdócio, mas não há como exercê-la sem convicção, mesmo ciente de seus percalços. Freire (1996) afirma que ensinar exige segurança, competência profissional e generosidade. Generosidade que só é possível quando há entrega no exercício da docência; assim, os conhecimentos são compartilhados generosamente.

Do total dos professores, 75% afirmam ter optado pelo exercício da docência nos anos iniciais porque preferem trabalhar com crianças menores; os demais, por causa da formação.

O abandono do magistério é uma das possibilidades apontadas por alguns desses professores: 37,5% deixariam a educação, com a justificativa da falta de remuneração adequada, seguida pelo estresse e pelas más condições de trabalho.

A desvalorização do trabalho docente tem levado muitos professores a abandonarem a carreira e tem deixado de atrair para ela pessoas mais jovens. O compromisso com a educação no Brasil ainda não tem sido pauta principal de todas as esferas de governo, gerando, mesmo que injustificadamente, a falta de compromisso de muita gente que atua na educação.

CONCLUSÃO

Discutir educação e sua função na contemporaneidade parece ser como “chover no molhado”; no entanto, este é um assunto que ainda merece ser discutido dentro e fora das universidades, uma vez que as mudanças ainda são bastante tímidas. A escola continua sendo espaço privilegiado em nossa sociedade para que mudanças significativas aconteçam.

Ainda há muito a ser pensado para a formação de professores engajados e que pensem a educação não como a simples reprodução do conhecimento, mas como meio de transformações sociais e formação de cidadãos capazes de mudar sua realidade, pois como afirma Paro (2010),

A questão fundamental de nossa escola tem sido precisamente a natureza pouco ambiciosa de seus objetivos [...]. Renuncia, assim, à pretensão de uma educação que provê as necessidades culturais da personalidade do ser humano numa perspectiva de integralidade (p. 52).

A apropriação do conhecimento para uma aprendizagem relevante e que tenha significado para o aluno passa necessariamente pela forma como o professor se relaciona com os alunos e a relevância que lhes confere como sujeitos da aprendizagem.

Ensinar e aprender tem que ver com o esforço metodicamente crítico do professor de desvelar a compreensão de algo e com o empenho igualmente crítico do aluno de ir entrando como sujeito em aprendizagem, no processo de desvelamento que o professor ou professora deve deflagrar (FREIRE, 1996 p. 74).

A aprendizagem escolar passa necessariamente pelo domínio da leitura e da escrita, pois é esse domínio que garante o acesso dos alunos aos conhecimentos

construídos ao longo da história da humanidade. Furtar-se da responsabilidade de garantir esse domínio é, pois, negar o direito à cidadania.

Partindo do pressuposto de que todo professor é agente letrador, é necessário que os professores que atuam nos anos iniciais se apropriem dos saberes necessários voltados para as estratégias facilitadoras da compreensão leitora e de práticas de escrita.

Considerar a realidade em que os alunos estão inseridos deve ser o primeiro passo para uma educação comprometida com os menos favorecidos. Cada realidade requer diferentes ações. É preciso respeitar a leitura de mundo dos alunos para, a partir daí, construir juntos os saberes necessários ao exercício da cidadania.

Respeitar a leitura de mundo, do educando não é também um jogo tático com que o educador ou educadora procura tornar-se simpático ao educando. É a maneira correta que tem o educador de, com o educando e não sobre ele, tentar a superação de uma maneira mais ingênua por outra mais crítica de entender o mundo. Respeitar a leitura de mundo do educando significa tomá-la como ponto de partida para a compreensão do papel da curiosidade, de modo geral, e da humana, de modo especial, como um dos impulsos fundantes da produção do conhecimento. É preciso que, ao respeitar a leitura do mundo do educando para ir mais além dela, o educador deixe claro que a curiosidade fundamental à inteligibilidade do mundo é histórica e se dá na história, se aperfeiçoa, muda qualitativamente, se faz metodicamente rigorosa (FREIRE, 1996, p. 77).

Por conseguinte, o professor precisa estar comprometido com sua prática, apresentar o novo, partindo do que já é conhecido pelo aluno, planejando suas ações, pois o processo educativo exige organização sistemática, sem deixar de lado os princípios de liberdade, atendimento às necessidades individuais e coletivas, oportunizando uma formação para cidadania a todos.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Irandé. **Aula de português: encontro e interação**. São Paulo: Parábola, 2003.

AZANHA, José M. Pires. Uma reflexão sobre a formação do professor da escola básica. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v.30, n.2, p. 369-378, maio/ago. 2004.

BRASIL. Ministério da Educação. **Proposta de diretrizes para a formação inicial de professores da educação básica em curso de nível superior**. Brasília, 2000. Disponível em:< <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/basica.pdf>> Acesso em 24 de fev. 2015.

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CP nº 2/2015. **Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial e Continuada dos Profissionais do Magistério da Educação Básica**. Brasília, 2015. Disponível em: < <http://www.ufrgs.br/faced/docs/CP002.15%20DCN%20FORM%20PROF%20MAGISTERIO%20ED%20BASICA.pdf> > Acesso em: 29 de jul. de 2015.

_____. **Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro**. Estabelece diretrizes e bases para a Educação Nacional. Brasília: Imprensa Nacional, 1996

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da Autonomia: saberes necessários à prática educativa**. 25 ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

KLEIMAN, Angela B. (org.) **Os significados do letramento: uma nova perspectiva sobre a prática social da escrita**. Campinas, SP: Mercado da Letras, 1995.

_____. **Preciso ensinar o letramento? Não basta ensinar a ler e escrever?** Disponível em: < http://www.iel.unicamp.br/cefiel/alfaletas/biblioteca_professor/arquivos/5710.pdf > Acesso em 24 de fev. 2015.

NOVOA, António. **Desafios do trabalho do professor no mundo contemporâneo**. Disponível em: <http://www.sinprosp.org.br/arquivos/novoa/livreto_novoa.pdf> Acesso em 24 de fev. 2015.

PARO, Vitor Henrique. **Educação como exercício do poder: crítica ao senso comum**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

PERRENOUD, Philippe. **Dez novas competências para ensinar**. Porto Alegre: Artmed, 2000.

RAJAGOPALAN, Kanavillil. De alfabetização a letramento: afinal, o que há nessa guinada? In: **Formação para o letramento: contextos, práticas e atores**. Rio de Janeiro: Wak Editora, 2014. p.15-25.

RIBEIRO, Amélia Escotto do A. Letramento escolar em tempos de confusões pedagógicas: reflexões. In: RIBEIRO, Amélia Escotto do Amaral (Org.). **Formação para o letramento: contextos, práticas e atores**. Rio de Janeiro: Wak Editora, 2014. p.141-176

SOARES, Magda. **Linguagem e escola: uma perspectiva social**. 17 ed. São Paulo: Ática, 2001.

_____. **Letramento: um tema em três gêneros**. 3 ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.

TFOUNI, Leda Verdiani. **Letramento e alfabetização**. 9 ed. São Paulo: Cortez, 2010,

ZECHNER, Kenneth M. Formando professores reflexivos para a educação centrada no aluno: possibilidades e contradições. In: BARBOSA, R. L. L. (Org.). **Formação de educadores: desafios e perspectivas**. São Paulo: Editora da Unesp, 2003. p. 35-55.

EZEQUIEL FERREIRA BARBOSA é Professor no Instituto Federal de Rondônia (IFRO), Campus Vilhena, graduado em Letras pela Universidade do Estado do Mato Grosso (UNEMAT), especialista em Língua Portuguesa pela Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR) e mestrando do Programa de Pós-Graduação em Educação Escolar - Mestrado Profissional - PPGEE/MEPE. Universidade Federal de Rondônia – UNIR. E-mail: ezequielfrata@hotmail.com

MARIA CÂNDIDA MÜLER é Professora da Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR), Departamento Acadêmico de Ciências da Educação, Campus de Vilhena. Mestre e Doutora em Educação pela Universidade Estadual de Campinas. Pós Doutorado no Programa de Pós Graduação da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). É docente do Programa de Pós-Graduação em Educação Escolar - Mestrado Profissional - PPGEE/MEPE da Universidade Federal de Rondônia – UNIR. E-mail: maria.candida@unir.br

Recebido em maio de 2015

Aprovado em agosto de 2015

A dimensão meritocrática dos testes estandardizados e a responsabilização unilateral dos docentes

The dimension of meritocratic standardized tests and accountability unilateral of teachers

La dimensión meritocrática de las evaluaciones externas y la responsabilización unilateral de los docentes

LEONICE MATILDE RICHTER
VILMA APARECIDA SOUZA
MARIA VIEIRA SILVA

Resumo: Analisa-se a relação entre as políticas educacionais elaboradas pelo Estado e a intensificação do trabalho docente mediante testes estandardizados na educação brasileira, a qual é entendida como estratégia inerente à sua lógica gerencial. Como recorte empírico realizamos questionários e entrevistas com profissionais da rede Estadual de ensino de Minas Gerais. Os resultados evidenciam a responsabilização unilateral docente pelos resultados dos testes; omissão do Estado na promoção de condições de trabalho e a promoção de princípios competitivos e meritocráticos na escola pública.

Palavras-chave: Avaliação externa; estado avaliador; políticas educativas; trabalho docente.

Abstract: This paper analyzes the relationship between the educational policies developed by the state and the intensification of teaching through standardized tests in Brazilian education, understood as a strategy inherent in its management logic. As empirical clipping, we conducted questionnaires and interviews with professionals from the State network of Minas Gerais education. The results show the teaching unilateral accountability for the results of tests, the State's failure to promote working conditions, and the promoting of principles and adherence to competitive and meritocratic logic in the public school.

Keywords: External assessment; state of evaluation; educational policies; teaching work.

Resumen: Se analiza la relación entre las políticas educacionales elaboradas por el Estado y la intensificación del trabajo docente frente a evaluaciones estandarizadas en la educación brasileña, que se entiende como una estrategia inherente a su lógica de gestión. Como recorte empírico realizamos cuestionarios y entrevistas con profesionales de la red estatal de enseñanza de Minas Gerais. Los resultados muestran la responsabilización unilateral docente por los resultados de las evaluaciones; omisión del Estado para promover condiciones de trabajo y la promoción de los principios competitivos y meritocráticos en la escuela pública.

Palabras clave: Evaluación externa; estado evaluador; políticas educativas; trabajo docente.

INTRODUÇÃO

Nas últimas três décadas, presenciamos no Brasil, no âmbito das políticas públicas de educação, o expressivo protagonismo da avaliação em larga escala. Esse fenômeno não é peculiar apenas ao contexto brasileiro; ao contrário, faz parte de uma agenda neoliberal globalmente estruturada (DALE, 2004), ainda que a materialidade dos diferentes países, com suas idiossincrasias, guarde aspectos particulares das disputas políticas e econômicas, tanto no interior dos países quanto na relação e na posição destes na dinâmica internacional. Nesse sentido, tendo como aporte as mudanças ocorridas na configuração do Estado prestador de serviço para o *Estado avaliador*, propomo-nos a analisar a avaliação em larga escala como estratégia importante nessas mutações, assim como seus impactos na organização escolar, via de regra estruturada por princípios meritocráticos e competitivos, correlatos de uma nova relação “público-privado”.

Parte-se do pressuposto de que o Estado contemporâneo se constitui numa instituição chave de intervenção para a manutenção da produtividade do sistema capitalista e que as crises estruturais do capital interferem diretamente em todas as instituições do Estado e em suas formas de governo, sendo a avaliação uma dessas formas estratégicas de sua configuração atual.

Para tanto, ao longo do artigo, três aspectos são trabalhados. Primeiro, o debate acerca da reprodução sociometabólica do capital e, segundo, a reconfiguração do Estado. Para análise dos efeitos dos novos processos de avaliação com base no campo empírico, exploramos, num terceiro momento, a perspectiva dos professores da rede Estadual de Educação de Uberlândia-MG acerca da relação entre avaliação em larga escala e as condições do trabalho docente efetivadas pelo Estado. Ater-nos-emos à síntese de uma pesquisa realizada em 29 escolas entre os anos 2012 e 2014.

As escolas foram selecionadas a partir dos seguintes critérios: das 69 escolas estaduais da jurisdição do município naquele ano, elegemos as que ofereciam tanto anos iniciais quanto finais do Ensino Fundamental, vista a intenção de realizar entrevistas tanto com os professores do quinto quanto do nono ano desse nível de ensino. Também, restringimos apenas às escolas que apresentam resultados de Ideb (índice de Desenvolvimento da Educação Básica) nos anos iniciais e finais nos anos de 2005; 2007 e 2009. O objetivo não era explorar baixo e alto Ideb, mas sim a flutuação do índice, seja de elevação, redução ou estagnação, uma vez que considerávamos que essas características geram impactos distintos sobre o trabalho dos docentes que atuam nessas diferentes escolas. Foi também este o motivo que nos levou a não restringir as escolas que fossem eleitas a partir

destes critérios. Assim, compomos uma amostra de 30 instituições que atendiam às características supracitadas, das quais uma não aceitou participar.

Realizamos questionários e entrevistas semiestruturadas com 225 sujeitos, sendo 83 professores do nono ano do Ensino Fundamental (em cada escola participaram um professor de Português, um de Matemática e um professor de outra disciplina); 58 professores do quinto ano do Ensino Fundamental; 55 Especialistas da Educação Básica (EEB) e 29 diretores. As entrevistas foram realizadas essencialmente nas respectivas escolas dos participantes da pesquisa, com duração média de quarenta e cinco minutos. Explorou-se o levantamento do perfil sociodemográfico dos professores e três blocos de questões semiestruturadas, um sobre as condições de trabalho do professor; outro, sobre a avaliação em larga escala na visão dos professores e questões específicas sobre as implicações do Ideb no trabalho docente.

REPRODUÇÃO SOCIOMETABÓLICA DO CAPITAL E A RECONFIGURAÇÃO DO ESTADO

A autorreprodução do capital tem como característica sua capacidade de administrar as crises e se recriar diante do possível colapso, considerando a contradição insuperável que faz parte da estrutura do sistema do capital. Ao longo do último século, o capital invadiu diferentes partes do planeta, indo além de fronteiras, conduzido por uma lógica global expansionista. Como efeito colateral, observam-se seus desdobramentos destrutivos, que, ao contrário da “modernização” anunciada, após décadas de “intervenção trombeteada em alto e bom som, só ofereceu a intensificação da pobreza, a dívida crônica, a inflação insolúvel e uma incapacitante dependência estrutural” (MÉSZÁROS, 2011, p. 92). E como parte dessa bem sucedida autorreprodução do capital, o slogan não há alternativa aos imperativos da ordem vigente foi inculcado ideologicamente para excluir qualquer questionamento e enfrentamento das rédeas capitalistas, que deixaram esse legado desanimador.

Contudo, o capital não pode ser compreendido como uma condição inalterável, mas, ao contrário, precisa ser entendido como um movimento dinâmico que, apesar de suas estratégias de autorreprodução e administração das crises, está suscetível à superação e precisa ser compreendido como um sistema de transição. Nessa lógica, Mézáros (2011) salienta que o capital não pode ser entendido como uma “entidade material” e um mecanismo neutro de mercado, como querem fazer crer seus apologistas, pois se trata de “uma poderosa - na verdade, até o presente, de longe a *mais* poderosa - estrutura *totalizadora* de controle à qual tudo o mais, inclusive seres humanos, deve se ajustar, e assim provar sua ‘viabilidade

produtiva” (MÉSZÁROS, 2011, p. 96). Um sistema que subjuga todas as esferas (saúde, comércio, educação, agricultura e a arte) à sua lógica e a seus critérios de viabilidade, adentrando “desde as menores unidades de seu ‘microcosmo’ até as mais gigantescas empresas transnacionais, desde as mais íntimas relações pessoais aos mais complexos processos de tomada de decisão” (*ibidem*).

Assim, para manter-se como “estrutura totalizadora de controle”, o capitalismo tem sido regido por um conjunto de estratégias e mecanismos de autorregulação que assumem características específicas de acordo com cada momento histórico, uma capacidade de autoconstituição que, na ausência de alternativa de superação, fortalece-se e aperfeiçoa seu modo de reprodução sociometabólica no processo de administração de suas crises. O que está em jogo é o movimento de autoconstituição circular do capital e sua capacidade de autorreprodução ampliada, o que pode ser observado acompanhando-se os últimos episódios de reestruturação produtiva e ajuste global. Com se observa, na década 1970, com a crise do padrão monetário internacional e os choques do petróleo, ao lado da reorganização das relações entre o centro hegemônico do capitalismo e os demais países do mundo capitalista, que deram início a um novo movimento de ajuste global. Paralelamente, assiste-se, também, a uma derrota política do chamado socialismo real, que desemboca numa generalização das políticas neoliberais.

Segundo análises de Antunes (2002), após longo período de acumulação capitalista, durante o período do taylorismo e do fordismo, com o Estado de bem-estar social, o capitalismo, a partir dos anos 1970, adentrou em um momento de crise de acumulação. A denominada crise do fordismo e do Estado Provedor representava a crise estrutural do capitalismo (com a combinação de uma profunda recessão, baixas taxas de crescimento econômico e altas taxas de inflação), uma manifestação do sentido destrutivo de sua lógica. Essa crise estrutural, dentre um amplo leque de consequências, provocou o processo de reestruturação do capitalismo, com o objetivo de recuperar seu ciclo produtivo.

Tal reestruturação implantou-se como uma resposta capitalista superficial, numa dimensão “fenomênica”, isto é, uma reestruturação sem abalar os pilares essenciais do modo de produção capitalista. Foi uma reestruturação do padrão produtivo na tentativa de repor os patamares de acumulação, por meio da utilização de novos e velhos mecanismos de acumulação. Em resposta à crise, um processo de reestruturação do capitalismo se implementou com vistas a resgatar o ciclo produtivo. Esse processo teve como traços efetivos o advento do neoliberalismo, a privatização do Estado, a desregulamentação dos direitos trabalhistas, a desmontagem do setor produtivo estatal, como parte de um amplo sistema de reorganização ideológica e política de dominação (ANTUNES, 2002).

Com isso, tem-se a estruturação de um projeto neoliberal como saída da crise, a partir da retomada dos preceitos clássicos do liberalismo adaptados ao momento histórico em questão. Como efeitos desse projeto, tem-se o enxugamento da estrutura do Estado, numa combinação de redução de investimentos sociais com os processos de privatização. A lógica predominante passa a ser definida em favor do mercado, tendo como justificativa sua suposta eficiência para administrar e gerenciar momentos de crise. O processo de “neoliberalização”, que trouxe como receituário a desregulamentação do mercado, o processo de centralização do capital, sob a forma financeira e imprimindo um cenário de “mundialização do capital”, expressão que segundo Chesnais (1995) exprime um novo cenário de “liberdade quase total” do capital que permite seu desenvolvimento, pela adoção de políticas desreguladoras que favoreceram sua expansão sob a forma financeira. Nesse processo, o Estado Provedor passou a ser visto como um entrave à expansão transnacional do capital, na medida em que essa instituição pode determinar políticas restritivas e protecionistas ao mercado interno. Com isso, a defesa neoliberal de reconfiguração do papel do Estado com o propósito de “criar e preservar uma estrutura institucional apropriada a essas práticas [livres mercados e livre comércio]; o Estado tem de garantir [...] a qualidade e a integridade do dinheiro”. Além disso, de acordo com a doutrina neoliberal, “se não existirem mercados (em áreas como a terra, a água, a instrução, o cuidado de saúde, a segurança social [...]), estes devem ser criados, se necessário, pela ação do Estado” (HARVEY, 2008, p. 12). Ou seja, o Estado precisa assegurar as estruturas legais para a garantia da propriedade privada e o funcionamento dos mercados.

Em relação ao processo de redefinição do papel do Estado, Boron (2001) ressalta que sua atuação na condução da economia, nos moldes do neoliberalismo, passa a ser intensa, a partir das privatizações, das liberações de mercados internos e em ajustes no sistema financeiro. De acordo com essa lógica, presencia-se um movimento de reconfiguração mediante mecanismos de publicização, privatização e terceirização, que modificam as fronteiras entre os setores públicos e privados, com a prerrogativa de reduzir os custos com o aparelho estatal e assegurar maior eficiência na gestão dos serviços públicos. Nesse contexto, o gerencialismo traz à tona novas relações entre o Estado e o mercado, modificando, consideravelmente, a forma de conceber e implementar as políticas públicas. No âmbito da educação, o modelo gerencial introduz diretrizes advindas da gerência empresarial e da gestão do setor privado na organização e na gestão da educação.

Como parte da reforma gerencial do Estado, no que diz respeito às políticas educacionais, também veio em cena um novo discurso hegemônico, que passou a disseminar “soluções empresariais” para problemas sociais e educacionais. Nesse contexto, as agências internacionais de financiamento tiveram atuação

efetiva na difusão desse novo modelo de gestão, exercendo forte influência nas agendas governamentais dos países em desenvolvimento, tanto pela concessão de empréstimos como pela abrangência de sua atuação, passando a defender diretrizes neoliberais de ajuste estrutural. Nesse contexto, a avaliação aparece como uma das estratégias utilizadas para operacionalizar tais propostas, representando uma nova forma de governo que valida novos discursos e novas formas de relação entre escola, sociedade e Estado.

O PROTAGONISMO DO ESTADO AVALIADOR NA RELAÇÃO COM A ESCOLA

A incorporação da ideologia do mercado para a educação, a responsabilização da escola e dos professores pelos resultados em testes estandardizados, novas formas de exclusão dos alunos, a publicação de *rankings* e o estímulo à competição entre escolas marcam a reforma em curso no âmbito da educação regida pelos ideais neoliberais. Na análise de Ball (2012), as tecnologias de comparação, mensuração e responsabilização não são apenas formas de monitorar os resultados, mas também mecanismos que reconfiguram o significado de ensino e do ensinar. A responsabilização baseada na lógica da culpabilização docente e da escola corrompe e degrada o trabalho docente, posto que altera a forma como os professores pensam sobre o que fazem e como se relacionam com os colegas e com os alunos.

Valores estão em disputas e, nessa relação de força, o coletivo e a sociabilidade perdem espaço para a competição. Para Ball (2012), o que está em curso é o propósito de reformar os profissionais do setor público, dentre eles o professor, ou seja, mudar o que significa *ser professor*, processo que promove mudanças profundas nas práticas profissionais e nas subjetividades do docente. Nessa conjuntura, a “prática da sala de aula é cada vez mais “composta” de respostas às novas exigências externas. Os professores são considerados e caracterizados de novas maneiras; cada vez mais eles são considerados como técnicos pedagógicos” (BALL, 2012, p. 40).

A centralidade da avaliação nesse processo de implementação de novos princípios no espaço da escola pública por uma gestão de Estado voltada para o controle dos resultados lhe atribui uma função primordialmente avaliadora. Afonso (1998) defende que a expressão “*Estado Avaliador*”¹ remonta à perspectiva que estava em curso inicialmente em países capitalistas centrais (como os EUA

¹ A expressão “Estado Avaliador”, de acordo com Afonso (1998), foi inicialmente utilizada para chamar a atenção para as mudanças no ensino superior, por Neave (1988); todavia, para aquele autor, ela passou a ser usada diante de outros domínios das políticas públicas e educativas.

e a Inglaterra) e que se estendeu ao longo da década de 1980 para outras nações. Em sentido amplo, é uma perspectiva que denota um Estado que adotou o ethos competitivo, que, segundo o autor, está “decalcado no que tem vindo a ser designado por *neodarwinismo* social, passando a admitir a lógica do mercado, com a importação para o domínio público de modelos de gestão privada cuja ênfase é posta nos resultados ou produtos do sistema educativo” (AFONSO, 1998, p.74).

Redução de investimentos e mecanismos de controle e responsabilização mais sofisticados fazem parte desse processo. Para tanto, a avaliação é lançada como pré-requisito para que seja possível a implementação desses mecanismos, ou seja, a avaliação ao ser orientada por esses princípios, contribui para incorporar à esfera do Estado e da educação pública a lógica de mercado.

Para Afonso (1998), em termos de política educativa, trata-se de conciliar o *Estado avaliador* (preocupado com a imposição de um currículo nacional) e a filosofia de *mercado educacional* (interessado na diversificação da oferta e na competição entre escolas), e um dos vetores fundamentais nesse processo é a avaliação (cf. AFONSO, 1998). A avaliação que dá conta deste “paradoxo do Estado neoliberal” é designada pelo autor como avaliação *estandardizada criterial com publicação de resultado*.

Por um lado, o Estado quer controlar mais de perto os resultados escolares e educacionais (tornando-se assim mais Estado, Estado Avaliador), mas, por outro lado, tem que partilhar esse escrutínio com os pais e outros “clientes” ou “consumidores” (diluindo também por aí algumas fronteiras tradicionais, e tornando-se mais mercado e menos Estado). Produz-se assim um mecanismo de *quase mercado* em que o Estado, não abrindo mão da imposição de determinados conteúdos e objetivos educacionais (de que a criação de um currículo nacional e apenas um exemplo), permite, ao mesmo tempo, que os resultados/produtos do sistema educativo sejam também controlados pelo mercado (AFONSO, 1998, p.168-169).

Destaca-se, no entanto, que essas “dimensões se (con)fundiram em articulações muito específicas de país para país” (*ibidem*), o que demanda particularidades da avaliação para dar conta dessa realidade (aparentemente) contraditória. Em análises mais recentes, Afonso (2013) deu contornos ao que designa três fases do *Estado-avaliador* (fases que coexistem ou podem coexistir no momento atual), sendo a primeira, que se estende dos anos 1980 a 1990, a que se configura pela adoção de políticas avaliativas decorrentes de uma expressiva autonomia relativa dos Estados nacionais. No final dos anos 1990, a forte presença de organizações como a OCDE no campo da educação apontaria a segunda fase, na qual muitos Estados, independentemente das orientações político-ideológicas, participam da “construção de um sistema de indicadores e de avaliação comparada

internacional em larga escala” (*Idem*, p. 274), em que se observa certa indiferença em relação às especificidades nacionais.

Afonso (2013) pondera que, se a avaliação comparada (como o Pisa) se espalhou pelo mundo, envolvendo países periféricos e semiperiféricos, isso decorre da busca destes aos objetivos da *modernização*, do progresso. Dos países capitalistas centrais não é de se esperar que aí estejam por empenho pelo bem comum; antes, legitimam-se, por meio das avaliações comparativas, como os “mais desenvolvidos e competitivos, e supostamente mais cultos e mais educados” (AFONSO, 2013, p. 277), e implicitamente se reforça a crença de que não há alternativa para além do capitalismo. Além disso, reforça-se a lógica da uniformização cultural e científica (orientada por aqueles que, normalmente, direcionam as relações de poder internacionalmente) e, diante da homogeneização, legitimam-se as próprias desigualdades em escala mundial.

Por último, Afonso (2013) discute o que provisoriamente denomina *pós Estado avaliador*, o que não significa que nessa fase a avaliação perca centralidade, mas, com uma orientação de avaliação estruturada globalmente, sob a ação de forças que operam ao nível supranacional e transnacional, ou seja, que “fugirá cada vez mais do âmbito do Estado nacional (sobretudo em países periféricos e semiperiféricos)” (p. 280). De fato, está em jogo a hegemonia dos estados mais poderosos que, por meio de forte influência dos organismos internacionais e na organização mundial, ditam as regras; consequentemente, há a reprodução do sistema econômico capitalista e a mercadorização da educação, como fonte para acumulação do capital. No entanto, o autor adverte que essas perspectivas não se sucedem linearmente em escala global, mas há diferentes movimentos em consonância.

Da situação radical e pioneira observada especialmente na Inglaterra e nos Estados Unidos em torno dos testes standardizados como orientadores das políticas educativas, bem como da nova forma de gestão pública que tem configurado relações de *quase mercado* na educação, tivemos particularidades dessas orientações políticas na realidade de outros países. A incitação à competição entre as escolas, o favorecimento da “livre escolha” dos pais vistos como clientes, o fortalecimento do controle central, o reforço da lógica mercantil, o alargamento de dispositivos de testes standardizados, a publicação dos resultados dos testes na mídia e a indução de novos valores e demandas no setor público são orientações presentes nas políticas de muitos países; contudo, com grau e intensidade distintos, elas remontam às idiossincrasias de cada Estado.

No Brasil, a força da avaliação em larga escala emerge na década de 1990, mas ganha centralidade a partir da primeira década do século XXI, quando passa a interferir na organização curricular, na estruturação de valores e pressupostos

do sistema educativo e na rotina dos estabelecimentos de ensino da Educação Básica. Com efeito, são estabelecidas conexões entre financiamento, gestão e processos avaliativos, sendo que a avaliação assume relação formal/legal com a responsabilização e prestação de contas das escolas.

Tais orientações e ações são justificadas no cenário nacional como fundamentos necessários para a garantia da qualidade da educação e passam a ser potencializadas com a criação, em 2007, do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), o qual indica uma profunda mudança na avaliação da Educação Básica no país, como é afirmado no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) (BRASIL, 2007, p.3). O PDE é definido como meio estratégico para a efetivação da qualidade da educação, no qual, segundo o então Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, estão sintetizados os princípios políticos, os fundamentos teóricos, os métodos e o passo a passo administrativo da gestão do Ministério da Educação, conduzida, naquele momento, por Fernando Haddad. E o “tratamento dado à qualidade” (BRASIL, 2007, p.21) seria possível por meio desse índice, assumido como referência para as principais políticas públicas da Educação Básica emanadas a partir do Plano.

Duas vertentes ancoram a configuração do Ideb: a aferição da qualidade da educação, assentada em uma concepção de avaliação por *metas*, pela *objetividade*, em substituição aos critérios subjetivos, além da ideia de *transparência e cientificidade* das decisões políticas; e o redimensionamento do pacto federativo, ao definir papéis para os entes federados no processo de garantia das metas de melhoria dos índices da educação fixadas entre União, estados, Distrito Federal e municípios, com a paralela contribuição das famílias e comunidades. O Índice é medido a cada dois anos e, segundo seus idealizadores, pretende-se que o país, a partir do alcance das metas municipais e estaduais, tenha média nacional 6 em 2021 - correspondente ao nível médio de desenvolvimento da Educação Básica dos países integrantes da Organização para Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE).

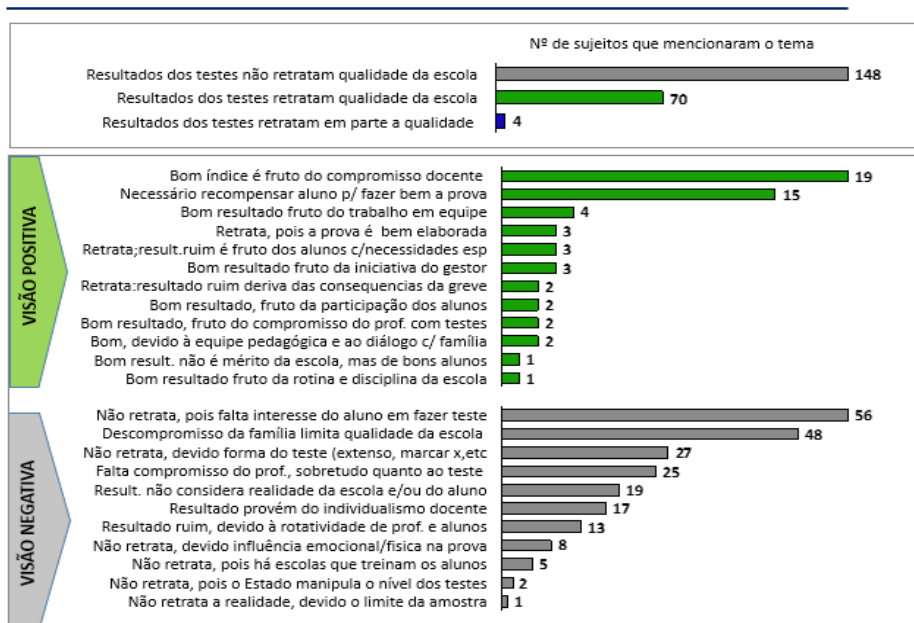
Nesses termos, a defesa do Ideb aparece como condição necessária ao regime de colaboração, uma vez que se justifica pela ampliação da confiabilidade social, pelo direcionamento dos recursos e pela orientação das competências políticas e técnicas. Essa correlação entre qualidade e o Índice demonstra uma relação contraditória, haja vista que, se de um lado é fundamental a avaliação para a transparência das decisões e práticas políticas tanto do sistema quanto das ações das instituições educacionais, por outro é preciso indagar se esse índice é adequado para um diagnóstico fidedigno das reais condições e configurações das instituições escolares no Brasil. Quais os efetivos do índice na relação do Estado com as escolas públicas?

RESPONSABILIZAÇÃO UNILATERAL E SUAS IMPLICAÇÕES NO TRABALHO DOCENTE

Muitos foram os avanços no Ideb das 29 escolas pesquisadas; em contrapartida, os professores ainda vivem condições precárias de trabalho. Tal cenário evidencia, de acordo com as narrativas dos profissionais entrevistados, um processo decorrente, sobretudo, de três aspectos por nós assim categorizados: responsabilização unilateral da escola, intensificação do trabalho docente e mecanismos de orientação e preparação mecânica da prática pedagógica para os testes.

Quando solicitamos aos sujeitos que avaliassem a relação do Ideb com o retrato da qualidade da instituição e discorressem sobre os fatores que levavam aos índices obtidos, constatamos, como exposto no Gráfico 1, que para 148 dos 225 entrevistados o resultado dos testes não retrata a qualidade da escola; para 70, os resultados representam a qualidade; e para quatro, retratam em parte. Quanto à justificativa diante dos resultados, evidencia-se que esta é orientada pela responsabilização unilateral, seja perante altos ou baixos índices.

Gráfico 1. Fatores que interferem (positiva ou negativamente) nos testes estandardizados



Fonte: Dados da pesquisa, a partir de entrevistas realizadas no primeiro semestre de 2012.

(*) Universo de 225 sujeitos.

Os fatores que justificam os resultados positivos da escola são: o compromisso docente (19 sujeitos); a prática da escola em recompensar os estudantes para fazer bem a prova (15 sujeitos); o trabalho em equipe (quatro sujeitos); a boa elaboração da prova (três sujeitos); o bom trabalho do gestor (três sujeitos); a participação dos alunos (dois sujeitos); o preparo que o professor faz para os testes (dois sujeitos); o bom trabalho da equipe pedagógica (dois sujeitos); ou devido ao mérito dos alunos (um sujeito) e da rotina e disciplina da escola (um sujeito). Tais dados permitem constatar que, quando os entrevistados assumem que os índices representam a qualidade da escola e os resultados da instituição são positivos, isso decorre sobretudo da escola, e não da intervenção do Estado, a fim de colaborar para essas melhoras. Além disso, sustentam um protagonismo normalmente unilateral, ou seja, o sucesso decorre dos atributos individuais de sujeitos ou de uma característica pontual da instituição, e não do coletivo.

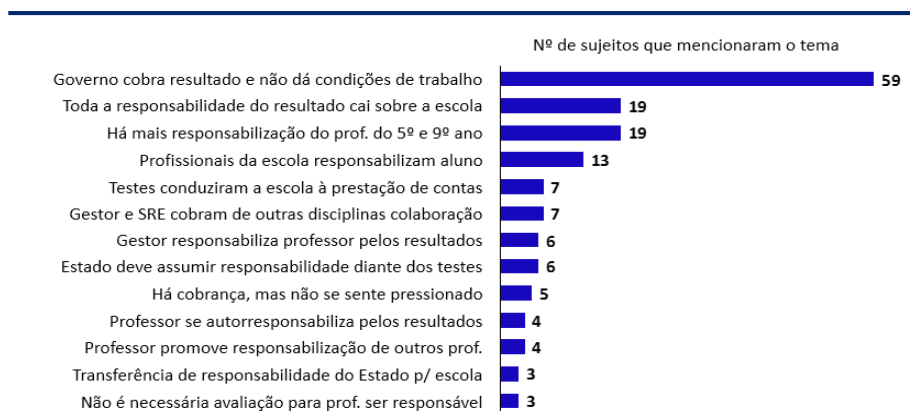
Enquanto isso, na percepção daqueles que têm uma visão negativa quanto aos índices como indicativo da qualidade da escola, as justificativas decorrem de fatores como a falta de interesse dos estudantes em fazerem os testes (56 sujeitos); o limitado compromisso da família (48 sujeitos); os problemas do instrumento avaliativo (27 sujeitos); a falta de empenho dos professores com os testes (25 sujeitos); o olhar restrito da avaliação, por não considerar a realidade da escola/estudantes (19 sujeitos); o individualismo dos docentes que não colaboram para melhorar os resultados (17 sujeitos); a rotatividade de professores e estudantes (13 sujeitos); o impacto emocional na hora do teste (oito sujeitos); o “treino” dos alunos que mascara o resultado (cinco sujeitos); o Estado que manipula o nível do teste (dois sujeitos); e a aferição limitada a alguns anos do Ensino Fundamental (um sujeito). Essas afirmações são emblemáticas de um “olhar míope” que também desconsidera a complexidade da educação e indica “o” responsável.

Ambos os olhares (positivo ou negativo) estão em consonância com a lógica da responsabilização unilateral assumida pelos liberais, defensores da “busca ao culpado”. Tanto o sucesso quanto o fracasso são atribuídos ao indivíduo ou a um fator específico, secundarizando a complexidade e a dinâmica dialética de fatores pedagógicos, sociais, econômicos e culturais que interferem no processo educacional. Nessa perspectiva, os testes têm contribuído para reforçar tais princípios no contexto das escolas públicas.

Paralelamente, é nessa mesma lógica que os professores denunciam o sentimento de que são responsabilizados sozinhos pelo desempenho da escola, especialmente porque, sem condições de trabalho apropriadas, tal instituição é obrigada a gerar alternativas para atender às metas externas exigidas pelo Estado, como podemos analisar no Gráfico 2. Para 59 sujeitos, o governo cobra por resultados, mas mantém condições precárias de trabalho; 19 indicam a

responsabilização unilateral da escola; para outros 19, a responsabilização é mais acentuada sobre os docentes que atuam nos anos e disciplinas avaliadas; seis pessoas afirmam que o Estado deve assumir a sua responsabilidade diante dos resultados dos testes; e três dizem que o Estado tenta transferir sua responsabilidade para as escolas. Como destaca o docente A124, o Estado define metas, exige aprovação dos estudantes e cobra a aprendizagem; contudo, não promove condições dignas de trabalho ao professor, pelo contrário, deixa muitas escolas em situação calamitosa. Tal fórmula não é necessariamente “contraditória”, pois está apoiada na lógica neoliberal de responsabilização unilateral e intensificação do trabalho docente.

Gráfico 2. Responsabilização unilateral



Fonte: Dados da pesquisa, a partir de entrevistas realizadas no segundo semestre de 2012.

(*) Universo de 225 sujeitos.

A responsabilização unilateral da escola provoca o desgaste do professor, como salientam os (as) docentes F35 e E62, visto que, diante de resultados dos estudantes abaixo da meta acordada, os professores são avaliados e questionados em sua prática docente.

O ideal, em termos de avaliação de políticas públicas, é que fossem desenvolvidas ações, projetos voltados para a melhoria da escola, e não é isso que acontece. O que parece é que eles fazem isso com o **intuito de colocar a culpa em alguém.** (ESCOLA 18, F35, BRASIL, 5 jul. 2012).

[...] As pessoas estão trabalhando extremamente desgastadas, é sobre-humano, é físico. Não é nem tanto o salário, mas o tratamento, a desvalorização profissional no sentido... nesse sentido, o Estado é terrível, é **a transferência da responsabilidade pelo fracasso.** (ESCOLA 9, E62, BRASIL, 11 jun. 2012).

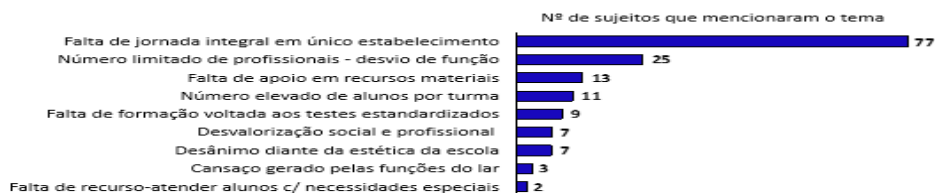
No Gráfico 2, há outros movimentos orientados pela lógica da responsabilização unilateral, voltados não para os professores, mas para outros grupos. Para 13 entrevistados, há profissionais que responsabilizam os estudantes pelos resultados; para outros seis, gestores que responsabilizam o professor pelos índices; para quatro, professores que responsabilizam outros professores; e há quatro docentes que se autorresponsabilizam (apenas dois sujeitos fazem uso dos resultados no sentido da autoavaliação). Seja na direção de responsabilização do Estado para a escola; da escola para o Estado; dos professores sobre os estudantes; dos gestores sobre os professores; dos professores sobre os colegas; e dos docentes sobre si mesmos, há, geralmente, um sentido unilateral, e não a responsabilidade como parte da obrigação de um coletivo, cada qual com sua incumbência. Tal visão pouco contribui para a qualidade da educação desenvolvida nas escolas públicas, pois é sustentada por uma lógica da independência dos produtos em relação ao processo numa orientação positivista e tecnicista da avaliação, que, como analisa Dias Sobrinho (1996) tenta abafar a complexidade das situações humanas e a importância das trajetórias e relações vividas: é mais fácil buscar um “culpado” no lugar do “balanço complexo”, da “globalidade do objeto como princípio heurístico e a busca em conjunto, através de negociação, das transformações qualitativas desejadas” (p.18).

Como defende Dias Sobrinho (1996), é na *avaliação institucional* que os professores devem pensar sobre os problemas, as contribuições e as contradições da avaliação em larga escala e criticá-los. No âmbito dessa avaliação, a escola precisa problematizar o significado de qualidade almejada e a concepção que tem orientado o Estado. Essa relação cultural que avalia pontualmente, nega as relações e simplifica a análise da realidade avaliada, que é intensificada pela lógica dos testes que envolvem a avaliação na aparente “clareza” dos números e na objetividade. Nesse sentido, entendemos que os testes têm instigado a cultura da responsabilização unilateral, o individualismo no lugar do coletivo, ou, como destaca o (a) diretor (a) O77, a busca do “culpado” ou do “salvador” no lugar de uma responsabilidade partilhada, uma ideologia ainda marcada pelo nexo meritocrático da avaliação.

Outro aspecto observado nas entrevistas é o reconhecimento de muitos professores acerca da necessidade da avaliação e sua responsabilidade quanto aos resultados. No entanto, citam dificuldades como a falta de jornada integral em uma única instituição (citado por 77 sujeitos); o número limitado de profissionais na escola e, em decorrência, os inúmeros desvios de função (25 sujeitos); a falta de recursos materiais (13 sujeitos); o elevado número de alunos por sala (11 sujeitos); e a falta de formação (nove sujeitos), como destacado no Gráfico 3.

Gráfico 3. Condições de trabalho docente

Crítica às condições do trabalho



Fonte: Dados da pesquisa, a partir de entrevistas realizadas no primeiro semestre de 2012.

(*) Universo de 225 sujeitos.

Para o (a) professor (a) de Matemática T94, o problema é a forma como a avaliação é usada, pois se exige muito sem que o professor tenha acesso a mais recursos ou apoio. Afirma que a SRE cobra mais qualidade, mas sem gerar mais gastos para o Estado, ou seja, quer, desde que a escola e, sobretudo, o professor o faça. Segundo os docentes A124 e T94, como efeitos temos mais trabalho.

Querem [estado] que saia [estudante aprovado] porque tá gastando muito dinheiro ficando retido, né? E **querem que eles aprendam, só que não dão as condições para eles**, não perceberam que a sociedade mudou também, que as coisas são mais difíceis, que tá fora dos muros da escola. [...] Só que quem manda é o capital, né? **Eles querem que os alunos vão, mas avaliam pra ver se ele aprendeu**, aí você acha que **em cima de quem que cai? Como que eles querem isso? Porque são duas coisas contraditórias** (ESCOLA 23, PROF. HIST. A124, BRASIL, 28 jun. 2012).

[...] eu não sou contra essas avaliações, eu sou contra a forma como tem sido passado isso pra nós, você tá entendendo? Porque é uma coisa que **está jogada de cima pra baixo**. [...] Chegam pessoas aqui para intervir na escola e que não têm experiência nenhuma de sala de aula, têm experiência só de papel, né? [...]. **Vou te falar, veio uma analista da Superintendência e pediu pra assistir minha aula. Ela chegou lá e falou “que não era isso que ela queria ver”, e eu: “O que você quer ver?”, “Ah eu quero ver você recortar, você encaixar, você não sei o quê...”** [...] Não tem como, você não tem material, **você não tem nada. Então vem para te criticar, e não para te ajudar.** [...] **Eles querem aumento de qualidade, mas sem gerar gastos para o estado, eu acho que é mais ou menos isso.** [...] **Então, eles querem desde que vocês façam** [...] (ESCOLA 15, PROF. MAT. T94, 4 jun. 2012).

A redução de profissionais e a ampliação de funções até então realizadas por outros profissionais (operar fotocopiadora, intervir diante de acidentes com os estudantes, ser psicólogo, professor eventual, ou até mesmo exercer funções de colegas de áreas específicas, como no caso dos docentes de Educação Física, o que, no estado de Minas Gerais, passou a ser atribuição dos professores regentes na última gestão do PSDB no estado) fazem parte do corte de recursos presente

na lógica do Choque de Gestão² em Minas Gerais, assim como da ideia de um profissional polivalente.

Segundo os professores, a intensificação do trabalho é decorrente do processo de “culpabilização”, pois, diante da pressão no sistema educativo e social, os docentes passam a se sentir coagidos. Para o(a) professor(a) regente F189, as avaliações têm contribuído, mas o professor se vê abandonado e sem apoio, e vive a pressão dos testes como uma “arma apontada para a sua cabeça”. Quando ele não atende às expectativas, é julgado como o único “errado” e, nessa realidade, se sobrecarrega, como afirma o(a) docente P38, o qual exemplifica que ocupa o horário das aulas de Educação Física, Ensino Religioso e até mesmo o horário de planejamento para trabalhar com estudantes considerados de baixo desempenho nos testes estandardizados.

O governo tem **cobrado** muito porque a **prova** [testes estandardizados] **exige**, fala, mas **para nós professores**, praticamente não tem feito **nada**, não dá **condições**. Precisamos estimular a leitura, mas não tem ninguém na **biblioteca**, assim como no **laboratório** de informática. **É muita responsabilidade sobre o professor**. Eu estou com o projeto de leitura e estou lá dando conta da biblioteca... quando ainda se usa lá o **mimeógrafo** [...] não é para ficar **xerocando**, e tem escola que nem tem máquina de xérox. Nossa **biblioteca é escura**, e os livros não ficam bem organizados pela **professora readaptada** [...]. Ela tem **muitas funções**, por exemplo, vai para o bar e a pessoa **não é preparada**, está lá só porque tem que estar em algum lugar, e não por ter preparo (ESCOLA 18, PROF. PORT. P38, BRASIL, 25 maio 2012).

Contribuem [avaliação em larga escala] muito, é uma mediação do que realmente está acontecendo em tempo real. É um norte, **todo trabalho deve ser avaliado**. [...] O que eu **não concordo é a forma**, pois é uma arma apontada para a sua cabeça, e falta apoio, quando falo em professor bem pago, essa questão do salário..., mas não é só isso, essas condições hoje... o professor fica com as mãos amarradas. [...] tem aluno que não respeita, não valoriza o professor, **sempre o professor é o errado. Acho que por isso que frustra o professor, essa falta de apoio** (ESCOLA 3, PROF. REGENTE F189, BRASIL, 6 jun. 2012).

O efeito mais objetivo da responsabilização é materializado no estado mineiro com a “intervenção pedagógica” da SRE na escola, situação na qual um analista educacional passa a acompanhar a rotina da instituição e a “fiscalizar” o trabalho pedagógico e as estratégias para superar o baixo desempenho nos

2 De acordo com Vilhena e Marini (2011), a expressão “Choque de gestão” deriva do documento elaborado pelo Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG), que realizou, ao longo de 2002, como o faz a cada 10 anos, um estudo sobre a economia mineira, denominado Minas Século XXI, sendo que nessa edição introduziu um capítulo sobre a administração pública estadual. Nesse documento, destaca-se a necessidade de um “verdadeiro choque de gestão”; assim, tal expressão foi incorporada como ideia-força do programa de governo.

índices. O receio de muitos professores em ter baixo desempenho está associado ao temor de a escola sofrer “intervenção pedagógica”.

Além disso, a pressão exercida sobre essas instituições também ocorre pelo estigma. Na concepção formativa de avaliação, rotular e expor publicamente os problemas da escola não colabora com sua melhora; ao contrário, tende a gerar um clima negativo, pois não se deseja trabalhar ou estudar em uma instituição “taxada como ruim”.

Não sei se concordo ou não, acho que é o caminho. Infelizmente não tem como mudar isso. [...] Você vai deixar seus pontos despencarem? Tem que acontecer, concorde ou não. Ou pode ter alguém aqui que não concorde, mas não tem jeito de desviar disso aí. [...] Eu, por incrível que pareça, não sei se é o certo, mas eu concordo. **Ajudou porque essa escola aqui estava com baixo desempenho. Então, qual é a proposta? Eu sei que a pressão é muita, não estou dizendo que não, porque você acaba fazendo, né? Mas ninguém quer ter uma escola estratégica, eu tenho certeza, entende? Então, se a gente não quer que as pessoas [analista educacional] estejam aqui dentro, o que é muito complicado, então a gente tenta fazer o que a gente pode,** dentro das nossas possibilidades [...] (ESCOLA 24, EEB E139, BRASIL, 28 jun. 2012).

[...] Superintendência, a própria Secretaria de Educação, eles ficam monitorando quase que sempre esses resultados, e o monitoramento faz com que determinadas políticas ajam em determinadas escolas, ainda não abrangem 100% porque inicialmente a Secretaria está preocupada com as mais, **que tenha os piores resultados, que são as chamadas escolas estratégicas. A nossa, nesse decorrer de avaliação, nunca foi, mas eu sinto que quando existem essas escolas estratégicas,** existe uma intervenção nessas escolas e há uma cobrança exacerbada em cima do diretor e em cima dos professores, aí esse monitoramento fica diário, ou semanal. **Hoje, se você ser taxado de escola estratégica, você é pejorativo no sentido negativo** (ESCOLA 22, DIRETOR O156, BRASIL, 12 jun. 2012).

Ser escola em intervenção provoca novas demandas de trabalho, como sugere o(a) professor(a) de Português K60, o(a) qual está em uma escola que não vive a ação efetiva da intervenção; contudo, esse receio o faz buscar o atendimento aos testes. Na realidade dos(as) professores(as) A104 e N49, há o impacto objetivo dos testes sobre a docência, pois já estão em “intervenção pedagógica”. Podemos entender que a docência nas escolas em intervenção têm consequências distintas das que não têm a presença constante da analista, pois estas vivem, além da pressão de superar os índices, também o olhar presente e vigilante sobre sua prática. Seria então sobre as escolas que tiveram menores índices iniciais e que enfrentaram mais dificuldades para manter ou avançar na nota que há impacto mais direto sobre a autonomia docente. Todavia, nas duas realidades, de forma mais ou menos incisiva, há um sentimento de abalo de suas autonomias, pois o professor exerce a prática pedagógica orientando-a aos testes externos.

Eu faço o que pedem para fazer, **mas falar “foi por culpa minha que baixou o índice, eu não faço isso”** ou “Nossa! Foi graças ao meu trabalho que subiu tanto”, não faço isso. [...] Mas o problema que a **desvalorização profissional não é só graças a isso**, mas vamos pensar na **avaliação externa** friamente. Se por acaso a escola tem um **índice baixo no Ideb**, a cobrança da Secretaria vai ser maior e **eles vão vir em cima de mim mesmo. Eu vou ter que fazer um monte de coisinhas e “coisonas” para tentar sanar uma coisa que eles creem que foi incompetência minha** (ESCOLA 9, PROF. PORT. K60, BRASIL, 25 maio 2012).

[...] atividades **que você tem que mostrar para as analistas; olham diário, planejamento, confere que conteúdo... se está de acordo com o diário...** isso que aborrece, pois temos que prestar contas (ESCOLA 16, PROF. PORT. A104, BRASIL, 17 maio 2012).

Nessa conjuntura, é sobre o professor que incide a responsabilidade de superar problemas, mesmo quando há fatores externos e internos à escola que interferem no processo pedagógico e não são de responsabilidade do docente ou, até mesmo, questões sociais, sobre as quais não há condições de atuar, como apontou anteriormente o docente P38, o que causa uma noção de impotência diante das exigências a ele atribuídas. No bojo da realidade do trabalho precário e das novas demandas dos testes, a intensificação do trabalho acaba por se constituir em alternativa para atender às metas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os testes estandardizados envolvem um cenário complexo, cheio de nuances que por momentos explicitam contradições, as quais fazem parte de uma realidade dinâmica que não é nem positiva nem negativa no sentido maniqueísta. Em nossa análise, a política de avaliação em larga escala parece-nos passo essencial para a formação de uma *responsabilidade* coletiva e a prestação de contas à sociedade da educação em todo o país.

Contudo, um primeiro ponto a destacar é que no atual modelo o Estado aparece como aquele que detém poder único para responsabilizar a escola pelo seu exercício pedagógico. Segundo, a sociedade civil não orienta propostas próprias de *accountability* da educação pública e nem é instigada a isso pelo Estado. Terceiro, há a tentativa do Estado de orientar a sociedade a tomar os resultados dos testes para responsabilização das escolas, embora nos dados esse movimento de receptividade da comunidade seja mitigado. Quarto, são poucos os professores nas entrevistas, que cotejam a ideia da escola cobrar do Estado a responsabilidade dele na prestação de contas das políticas por ele emanadas e executadas. Quinto, sendo a *accountability* importante para o enfrentamento dos mandos e desmandos do Estado e daqueles empregados em função pública, da corrupção e da falta de

qualidade do trabalho oferecido aos cidadãos, é fundamental a organização da sociedade civil a fim de participar desse processo, mas com um olhar construtivo e sustentado pela responsabilidade coletiva. Por outro lado, em nossa visão, a crítica aos testes estandardizados não pode servir para justificar o recuo do Estado de sua obrigação com as políticas de avaliação em larga escala. O que está em questão é o modelo de avaliação e de *accountability*.

REFERÊNCIAS

AFONSO, Almerindo Janela. Mudanças no Estado-avaliador: comparativismo internacional e teoria da modernização revisitada. **Revista Brasileira de Educação**, v.18, n.53, abr./jun. 2013.

_____. **Políticas educativas e avaliação educacional**: para uma análise sociológica da reforma educativa em Portugal (1985-1995). Braga: Universidade do Minho, 1998.

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. 6ª Edição. São Paulo: Bointempo Editorial, 2002.

BALL, Stephen. **Reforma educacional como barbárie social: economismo e o fim da autenticidade**. Práxis Educativa, Ponta Grossa, v.7, n.1, p.33-52, jan./jun. 2012.

BORON, Atilio. Os “novo Leviatãs” e a pólis democrática: neoliberalismo, decomposição estatal e a decadência da democracia na América Latina. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo. (orgs.) **Pós-neoliberalismo II**: que Estado para que democracia? 3º Ed. Petrópolis: Vozes, 2001. p. 07-67.

BRASIL. Ministério da Educação. **O Plano de Desenvolvimento da Educação**: razões, princípios e programas. Brasília: MEC, 2007.

CHESNAIS, F. **A Mundialização do Capital**. São Paulo: Xamã, 1995.

DALE, Roger. Globalização e educação: demonstrando a existência de uma “cultura educacional mundial comum” ou localizando uma “agenda globalmente estruturada para a educação”? **Educação & Sociedade**, Campinas, v.25, n.87, p.423-460, maio/ago. 2004.

DIAS SOBRINHO, José. **Avaliação institucional**: marcos teóricos e políticos. Avaliação, v.1, n.1, p.15-24, 1996.

HARVEY, David. **Neoliberalismo**: História e Implicações. São Paulo: Loyola, 2008.

MESZAROS, Istvan. **Para Além do Capital**: rumo a uma teoria da transição. São Paulo: Boitempo, 2011.

NEAVE, Guy. On the cultivation of quality, efficiency and enterprise: an overview of recent trends in higher education in Western Europe, 1986-1988. **European Journal of Education**, v.23, n.1/2, 1988.

VILHENA, Renata; MARINI, Caio. **Os acordos de resultados de 2ª etapa**: alinhando a SEPLAG com a segunda geração do Choque de Gestão em Minas Gerais. 2011. Disponível em: <http://www.repositorio.fjp.mg.gov.br/consad> Acesso em: 7 abr. 2011.

LEONICE MATILDE RICHTER é doutora em Educação, Professora Adjunta do curso de Pedagogia na Faculdade de Ciências Integradas do Pontal (FACIP) da Universidade Federal de Uberlândia (UFU). E-mail: mrleonice@gmail.com

VILMA APARECIDA DE SOUZA é doutora em Educação, Professora Adjunta do curso de Pedagogia na Faculdade de Ciências Integradas do Pontal (FACIP) da Universidade Federal de Uberlândia (UFU). E-mail: vilmasouzza@yahoo.com.br

MARIA VIEIRA SILVA é doutora em Educação, Professora Associada da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Atualmente é coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFU. E-mail: mvs@ufu.br

Recebido em novembro de 2015

Aprovado em dezembro de 2015

Expansão da Educação Superior no MERCOSUL: análise do cenário brasileiro, as possibilidades trazidas pela educação a distância e a relevância de bases curriculares transnacionais¹

Higher Education expansion in MERCOSUR: analysis of the brazilian scenario, the possibilities brought by distance education and the relevance of the transnational curriculum bases

Expansión de Educación Superior en el MERCOSUR: análisis del escenario brasileño, las posibilidades traídas por la educación a distancia y la importancia de bases curriculares transnacionales

WARLEY FERREIRA SAHB
FERNANDO JOSÉ DE ALMEIDA

Resumo: Este trabalho realiza uma análise da atual política de integração educacional da América do Sul a partir da conjuntura brasileira, por intermédio da verificação do alargamento da oferta de vagas no ensino superior no Brasil e da análise das ações do Setor Educacional do MERCOSUL (SEM). Aponta, ainda, a potencialidade que os recursos das tecnologias aplicadas à educação e da educação a distância podem ter nesse processo. Para isso, realizou-se o cotejamento com o processo de expansão da educação superior na Europa, a partir do Processo de Bolonha e com ações mais recentes neste movimento, como a apresentação do conceito de Mobilidade Virtual (MV) como estratégia para o alcance do objetivo de realizar uma educação transfronteiriça com o apoio da educação a distância. Defende-se também, à guisa de conclusão, que a construção de experiências de bases curriculares transnacionais funcionaria como articuladora dos conhecimentos e das culturas produzidas na América Latina e promotoras de políticas de integração e desenvolvimento regionais.

Palavras-chave: Integração educacional; MERCOSUL; bases curriculares; educação a distância; educação superior.

Abstract: This paper analyzes the current educational policy of integration of South America from the Brazilian perspective, through the verification of the increase of opportunities for the higher education in Brazil, and the analysis of the actions of the Mercosur Educational Sector (SEM). This work also highlights the important role that the technologies resources play when applied to education and distance education. For this purpose, was performed a comparison with the process of expansion of higher education in Europe, by using the Bologna Process and the most recent actions regarding this movement, such as the presentation of the Virtual Mobility (MV) concept as a strategy to accomplish the goal of conducting a cross-border education with the support of distance

¹ Trabalho realizado como etapa de finalização do Doutorado Sanduíche realizado na Universidade Aberta de Portugal (UAb-PT), com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).

education. As a conclusion, this work defends the creation of transnational curriculum bases experiences would function as an articulator of knowledge and cultures produced in Latin America, and as promoters of regional integration and development policies.

Keywords: Educational integration; MERCOSUR; Curricular bases; Distance education; Higher education.

Resumen: Este trabajo realiza un análisis de la actual política de integración educacional de América del Sur a partir de la situación de Brasil, a través de la verificación de la ampliación de la oferta de plazas en la educación superior en Brasil y del análisis de las acciones del Sector Educativo del MERCOSUR (SEM). También apunta la posibilidad que los recursos de las tecnologías aplicadas a la educación y de la educación a distancia pueden desempeñar en este proceso. Para esto, se realizó el cotejamiento con el proceso de expansión de la educación superior en Europa, desde el Proceso de Bolonia y con las acciones más recientes en este movimiento, como la presentación de concepto de Movilidad Virtual (MV) como estrategia para alcanzar la meta de realizar una educación transfronteriza con el apoyo de la educación a distancia. Se defiende también, a modo de conclusión, que la construcción de experiencias de bases curriculares transnacionales funcionaría como articuladora de los conocimientos y de las culturas producidas en América Latina y promotoras de políticas de integración y desarrollo regionales.

Palabras clave: Integración educativa; MERCOSUR; Bases curriculares; Educación a distancia; Educación Superior.

INTRODUÇÃO

Praticamente resolvida no Brasil, a questão do acesso à educação básica (ensino fundamental e ensino médio) - conforme se verifica na Figura 1, abaixo, a taxa de escolarização das crianças de 6 a 14 anos de idade vem aumentando de forma ascendente desde 2001, com pequena queda no ano de 2003, tendo sido de 98,2% em 2011 e 2012 - agora o foco passa ser o da oferta de educação com qualidade para todos.

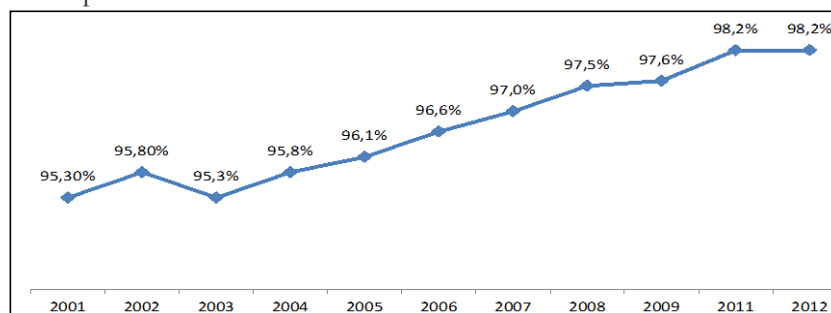
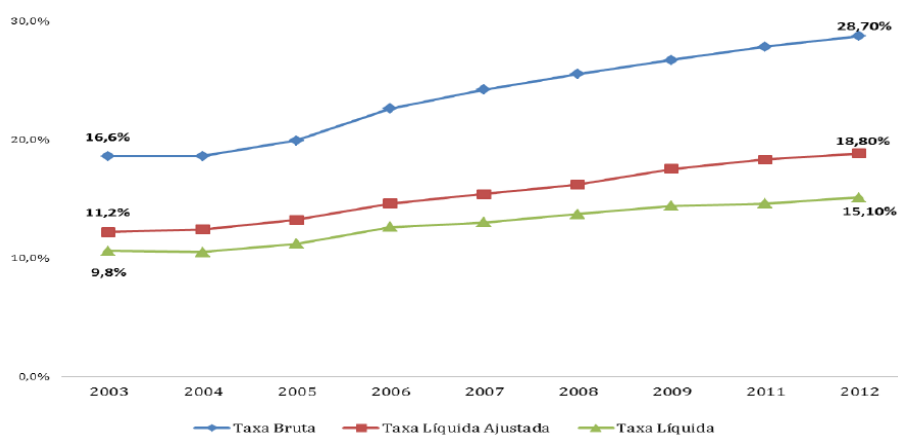


Figura 1 – Taxa de frequência à escola – população de 6 a 14 anos - Brasil 2001/2012. Fonte: Brasil (2014b)

Esse processo de alargamento de acesso e frequência à educação básica é importante no quadro nacional, pois, conforme Belloni (2012), associado a outros fatores tais como o crescimento econômico, a industrialização e a consequente necessidade de capacitação continuada, vai colaborar para o aumento de demanda de vagas no ensino superior. Como ilustração desse quadro, podemos lançar mão da Figura 2 abaixo, que traz a demonstração da evolução da taxa de escolarização da Educação Superior no Brasil, considerando-se os anos de 2003 a 2012. Vejamos:



Fonte: Pnad/BGE. Gráfico elaborado por Deed/Inep.
 Nota: Taxa Líquida Ajustada: Percentual da população de 18 a 24 anos que frequentam ou já concluíram a educação superior.

Figura 2: Evolução da taxa de escolarização da Educação Superior no Brasil – 2003/2012

Fonte: MEC/INEP, 2014.

Esses dados possuem relação direta com o processo de expansão da oferta de educação superior, mas também estão ligados a um processo nacional de expansão regional dessa etapa de formação. Recentemente, temos assistido a esse fenômeno da educação superior como opção de política pública de combate à desigualdade social e de fomento ao acesso à educação superior. A Figura 3, abaixo, traz esse crescimento, característico desse processo de expansão regionalizada:

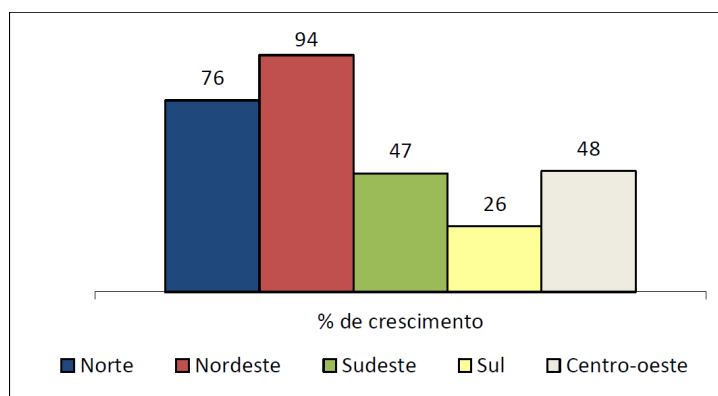


Figura 3 – Crescimento de matrículas nas Universidades por região geográfica - Brasil 2003/2013. Fonte: Brasil (2015).

Já na Figura 4, apresentamos em números essa evolução de matrículas em cursos superiores presenciais e a distância no Brasil.

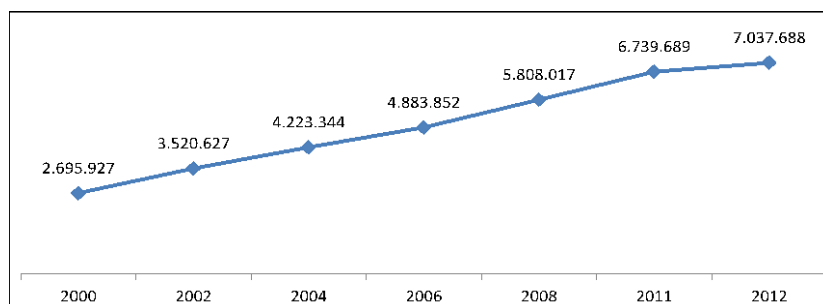


Figura 4 – Evolução do número de matrículas no ensino superior (presencial e a distância) - Brasil 2000/2012. Fonte: Brasil (2014b).

Iniciamos este trabalho por esta breve introdução e descrição do cenário educacional brasileiro para, em seguida, abordarmos o processo de expansão, o potencial e a importância do fomento de um sistema de educação que seja transnacional na América do Sul, à luz do que ocorreu no processo de internacionalização da educação superior na Europa, e o papel estratégico que a EaD pode ter nesse cenário. Para isso, neste trabalho, abordar-se-ão: a) breve histórico da EAD no Brasil; b) o processo de internacionalização da educação no Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), por intermédio das ações propostas e desenvolvidas pelo Setor Educacional do MERCOSUL (SEM) e as metas e ações propostas apresentadas para o Brasil em seu Plano Nacional de Educação 2011-2020 (BRASIL, 2014a); c) os trabalhos acerca das mudanças organizacionais e gerenciais inerentes e necessárias nesse processo e, por fim, d) as mudanças

que podem ser necessárias no currículo relativo à Educação Superior. O objetivo é trazer à discussão o papel que pode desempenhar, nesse complexo sistema transfronteiriço, a expansão da educação a distância que favoreça o alargamento da oferta de vagas, a mobilidade entre os agentes dessa rede com a melhoria da qualidade de aprendizagem.

A EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA NO BRASIL: BREVE HISTÓRICO E SEU PROCESSO DE EXPANSÃO

Dentro do contexto da demanda pela Educação Superior no Brasil, como em outras regiões do mundo, a Educação a Distância (EaD) vem firmando-se como opção para inclusão educacional, digital e social que pode contribuir estrategicamente para qualificação de profissionais a serem preparados para o mercado de trabalho, para ajudar a sanar a necessidade de formação de professores e, também, para proporcionar um processo de expansão da oferta de educação superior, tanto no que se refere ao processo de interiorização quanto à internacionalização da educação e da economia.

No Brasil, a modalidade EaD tem seu marco regulatório ancorado no Decreto nº 5.622 de 19 de dezembro de 2005, onde esta é definida, em seu artigo 1º, como

Uma modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorre com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com estudantes e professores desenvolvendo atividades educativas em lugares ou tempos diversos. (BRASIL, 2005)

Contudo, anteriormente ao decreto supracitado, a Lei de Diretrizes e Bases de 1996 (BRASIL, 2002, p. 17), em seu artigo 80, já se posicionava em relação à educação a distância, preconizando que “O Poder Público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada”.

Giolo (2008), assim se pronuncia em relação ao alcance e importância da LDB para educação a distância, afirmando que esta “(...) concedeu estatuto de maioria para educação a distância. Garantiu-lhe o incentivo do poder público, espaço amplo de atuação (todos os níveis e modalidades) e tratamento privilegiado no que se refere à utilização de canais de radiodifusão” (p.1212-1213).

A educação a distância no Brasil contou com um processo de expansão potencializado pela rede privada de ensino. Muitos fatores podem explicar esse fenômeno, como a possibilidade de redução de custos possibilitada pela oferta de

curso nessa modalidade - marcada pelo apelo fácil da lotação de turmas ou pelo baixo atendimento educacional ao aluno – ou, mesmo, pela maior flexibilidade de mudanças e adaptações às condições de mercado, peculiares às instituições particulares em comparação ao sistema público de ensino superior no Brasil.

Muito embora a rede privada de ensino ainda detenha grande parte do número de matrículas nessa modalidade de ensino, essa expansão também vem ocorrendo na rede pública. Esse processo de expansão da EaD no Brasil pode ser verificado por meio da análise dos dados da Tabela 1, abaixo.

Tabela 1 - Evolução do número de matrícula em cursos a distância Brasil 2002 a 2012

Ano	Total	Rede Pública	Rede Privada
2002	40.714	34.322	6.392
2003	49.913	39.804	10.107
2004	59.613	35.989	23.622
2005	114.642	54.515	60.127
2006	207.206	42.061	165.145
2007	369.766	94.209	275.557
2008	727.961	278.988	448.973
2009	832.125	172.696	665.429
2010	930.179	182.602	748.577
2011	992.927	177.924	875.003
2012	1.113.850	181.624	932.226

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados do Censo da Educação Superior de 2002 a 2012.

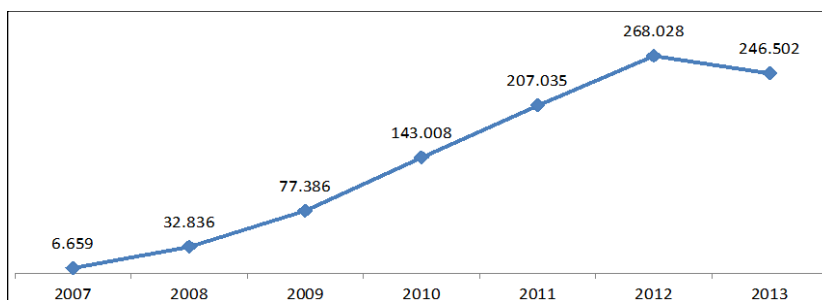
Independentemente de esse processo de expansão ocorrer no âmbito de instituições privadas ou públicas de ensino, é importante ressaltar o aumento de aproximadamente 2.735% ao longo desses dez anos em análise na tabela, contra 532% de aumento na rede pública. Com base nos dados do balanço social da Secretaria de Educação Superior (SESU) do Ministério da Educação (MEC), publicado em documento intitulado “A Democratização e a expansão da educação superior no país 2003-2014” (BRASIL, 2015), o número total de matrículas em cursos de graduação a distância é de 1.573.573, aumento de mais 460.000 vagas em relação ao ano de 2012.

Papel destacado nesse processo possui a iniciativa pública de criação de um sistema consorciado de oferta de cursos na modalidade a distância e, no âmbito de uma política nacional de formação de professores, foi instituído, pelo Decreto nº 5.800 de 8 de junho de 2006, o Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), integrado por instituições públicas responsáveis pela oferta de cursos superiores com a finalidade de expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de

educação superior no País. Conforme o artigo 1º do decreto instituidor do Sistema UAB, seus principais objetivos são oferecer, prioritariamente, cursos de licenciatura e de formação inicial e continuada de professores da educação básica; cursos superiores para capacitação de dirigentes, gestores e trabalhadores em educação básica dos estados, do Distrito Federal e dos municípios; ampliar o acesso à educação superior pública e estabelecer um amplo sistema nacional de educação superior a distância.

Na Figura 5, abaixo, pode-se demonstrar a evolução do número de matrículas no Sistema UAB, que mostra um aumento entre os anos de 2007 e 2012 e pequeno decréscimo no ano de 2013. Esta evolução é resultado da adesão ao sistema de 103 Instituições de Ensino Superior (IES) públicas, dentre as quais 56 Universidades Federais, 30 Universidades Estaduais e 17 Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. Em investimento financeiro, segundo dados de agosto de 2013, o aporte de recursos já passa dos R\$2.270.000.000,00, entre pagamentos de bolsas e investimento em custeio das ações nas IES, o que demonstra a aposta numa política pública para expansão da oferta de vagas no ensino superior, seja em formação inicial (cursos de graduação) ou na formação continuada (cursos de pós-graduação, extensão universitária ou aperfeiçoamento).

Figura 5 – Evolução do número de matrículas no Sistema UAB 2007/2013.



Fonte: Brasil (2014b).

Almeida, Iannone, Silva e Villarinhos (2012) enfatizam que a instituição do Sistema UAB se deve, ainda, a uma resposta à expansão de cursos oferecidos por instituições particulares isoladas ou consorciadas que se constituíam com diversos objetivos, que poderiam não ser, propriamente, o da qualidade dos cursos oferecidos. Contudo, independentemente dos fatores que levaram a essa expansão, o fato é que ela está presente e tem impacto destacado no cenário educacional brasileiro; leva, ainda a tratarmos este alargamento da EaD como fator de impulso e possibilidade de trabalho visando ao processo de internacionalização da educação na América Latina.

Esse processo é tratado no âmbito do PNE 2011-2020 e em documentos orientadores do Setor Educacional do MERCOSUL, como citado anteriormente. No próximo tópico, traremos algumas dessas orientações, metas e estratégias, com o intuito de discutir o potencial da EaD, considerando que a educação desempenha papel estratégico no fortalecimento de políticas de integração regional.

O PROCESSO DE INTEGRAÇÃO EDUCACIONAL NO MERCOSUL

No âmbito do processo de implementação de políticas públicas e ações que têm como objetivo a redução das desigualdades socioeconômicas e educacionais e o fortalecimento das relações comerciais transfronteiriças, pode-se destacar, na América do Sul, o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL).

O MERCOSUL é um projeto de integração fundado em 1991 por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Em 2012, a Venezuela e, em 2013, a Bolívia passam também a integrar o bloco. Além dos países membros, Chile, Peru, Colômbia e Equador, além de Guiana e Suriname são Estados Associados do MERCOSUL, status que adquiriram em julho de 2013. Todos os países da América do Sul estão vinculados ao MERCOSUL, seja como Estado Parte, seja como Associados. A Figura 6 abaixo representa, em uma linha do tempo, o histórico legal de ações referentes à criação e à estruturação do MERCOSUL.

Figura 6 – Linha do tempo MERCOSUL.



Fonte: Secretaría del MERCOSUR - <http://www.mercosur.int/>

Evidentemente, a criação do bloco sul-americano de países encontra-se pautado no cenário mundial de expansão e globalização da economia e também

tem como referência a criação do espaço comum europeu. Conforme Praxedes e Piletti (1997), no início muito pouco se informou nos meios de comunicação sobre o contexto de criação do MERCOSUL. Segundo esses autores: “Da maneira pela qual as notícias sobre o Mercosul são divulgadas na televisão e nos jornais, parece que é um acontecimento sem história, como se fosse apenas resultado da atuação dos quatro governos atuais dos países envolvidos” (PRAXEDES; PILETTI, 1997, p. 32). Contudo, eles mesmos tratam de alargar esse entendimento inicial: “Não é bem assim. Na realidade, se hoje se fala em organizar um mercado comum no Cone Sul da América é porque a formação de um bloco econômico na região é uma exigência do capitalismo globalizado” (Ibidem), de baixo impacto financeiro mas de amplo significado político e cultural.

O MERCOSUL se sustenta em três pilares: o econômico comercial, o social e o da cidadania, sendo composto por grande diversidade de órgãos, os quais cuidam de temas variados, como agricultura familiar, direitos humanos, gênero, saúde e outros. Na dimensão da cidadania, trabalha-se para a progressiva implantação de políticas que permitam a livre circulação de pessoas e a promoção de direitos civis, sociais, culturais e econômicos para os países do bloco, bem como a garantia de igualdade de condições e de acesso ao trabalho, saúde e educação. Como área de interesse estratégica na ligação entre economia, trabalho e cidadania, ganha espaço o tratamento da questão educacional, nomeadamente visando a gerar competitividade entre as economias. Nesse sentido, Praxedes e Piletti (1998) também se posicionam: “O Mercosul, organizado com vistas a incrementar a competitividade dos setores econômicos mais dinâmicos dos países envolvidos, está oportunizando a reintrodução da educação enquanto fator importante para as estratégias empresariais” (p. 223).

Entretanto, há que se destacar que esses mesmos autores fazem uma ressalva quanto a esse processo de discussão acerca da importância da educação na integração do bloco. Destacam que o tratamento dado às questões educacionais remete à Teoria do Capital Humano, “reintegrando no debate atual uma abordagem economicista e de sentido liberalizante” (*Idem*, p. 231). E seguem, completando essa análise:

Entretanto, mesmo nessa perspectiva economicista, as iniciativas adotadas no campo educacional revestem-se de acentuada fragilidade, na medida [em] que priorizam aspectos formais e credencialistas, dispensando pouca ou nenhuma atenção ao próprio conteúdo de educação. Em face das limitações da perspectiva que condiciona a legitimidade social dos sistemas educacionais à sua rentabilidade econômica para os grupos empresariais, bem como da fragilidade das primeiras iniciativas empreendidas, entendemos ser necessário que novas alternativas passem a hegemonizar o debate e as práticas educacionais no âmbito do processo de integração entre os países do Mercosul. (*Idem*, p. 232)

Mais detidamente, no que se refere ao processo de integração educacional no âmbito do MERCOSUL, o bloco criou, em 1991, o Setor Educacional do MERCOSUL (SEM), que tem como função trabalhar planos e ações que tratem da inclusão e qualidade da educação nos países membros. A missão deste setor é

Formar um espaço educacional comum, por meio da coordenação de políticas que articulem a educação com o processo de integração do MERCOSUL, estimulando a mobilidade, o intercâmbio e a formação de uma identidade e cidadania regional, com o objetivo de alcançar uma educação de qualidade para todos, com atenção especial aos setores mais vulneráveis, em um processo de desenvolvimento com justiça social e respeito à diversidade cultural dos povos da região. (MERCOSUL, 2012, p. 10)

E, ainda, o SEM também se insere no contexto de fortalecimento das políticas de integração regional, nas quais “a educação desempenha um papel estratégico” (Idem, p.4). Nesse sentido, o SEM passa a ser instrumento essencial para a construção de um espaço educacional integrado, na medida em que se propõe realizar a coordenação das políticas públicas de educação no espaço do bloco.

Como forma de planejar suas ações em busca do cumprimento de seu objetivo, o SEM se organiza em torno de um Plano de Ação do SEM, que se

Insere em um novo contexto internacional e regional. No âmbito internacional destacam-se as mudanças nas relações políticas, comerciais e financeiras ocorridas após a crise econômica de 2008, que teve seus efeitos mais impactantes nos países da América do Norte e Europa. (MERCOSUL, 2012, p.3)

Para a construção desse espaço educacional integrado, o SEM trabalha com a perspectiva de consolidação da educação como direito humano e bem público e social. Nesse sentido, vem realizando diversos avanços nos ordenamentos jurídicos dos países da região e vem alcançando progresso também nos níveis de cobertura educacional, sempre aliado ao incremento de qualidade (Idem).

Considerando um levantamento realizado em 2009, que mostra a taxa líquida de escolarização em nível superior nos países membros do MERCOSUL no mesmo ano, pode-se ver que esse processo de integração deverá enfrentar, antes, o desafio de aumentar a oferta de vagas e promover a permanência de seus cidadãos no ensino superior, tendo em vista que o país com maior taxa líquida de pessoas com formação superior é o Chile, com 30,8%, e o mais baixo é o Brasil. Segue a Tabela 2 com alguns dados:

Tabela 2 - Taxa Líquida de Escolarização terciária segundo países - 2009

País	Taxa (%)
Argentina	25,1
Brasil	14,6
Chile	30,8
Paraguai	18,2
Uruguai	20,3

Fonte: Mercosul (2009).

Depreende-se desse cenário trazido pelos dados apresentados acima que há, de fato, um ambiente capaz de comportar e exigir um processo de expansão, integração e qualidade da educação superior e, nesse aspecto, a educação a distância pode ser utilizada como estratégia para atingir esse fim. A posição acima supõe, e este é o escopo de nosso artigo, que se demonstrem as qualidades formativas e cidadãs dos programas educativos em regime EAD.

Contudo, para tornar propício esse ambiente de oferta de cursos superiores transnacionais e de forma integrada, algumas medidas vêm sendo planejadas, fomentadas e implantadas pelo SEM. Ademais, ainda outros dois objetivos podemos destacar como estratégicos desse setor: a) promover e fortalecer os programas de mobilidade de estudantes, estagiários, docentes, pesquisadores, gestores, diretores e profissionais e b) acordar políticas que articulem a educação como processo de integração do MERCOSUL. Devem ser mencionadas também as ações vinculadas à educação em direitos humanos, educação ambiental, educação para a primeira infância, educação de jovens e adultos, educação profissional e tecnológica, educação e diversidade e educação a distância, que, no Plano 2011 2015 serão consolidadas e estruturadas. (MERCOSUL, 2012)

Do ponto de vista do financiamento das ações desse setor, destaca-se a criação do Fundo de Financiamento do Setor Educacional do MERCOSUL (FEM) que “servirá como instrumento para a continuidade das ações do Setor, até então financiadas por iniciativas pontuais dos Ministérios de Educação dos países participantes e organismos internacionais”. (Idem, p. 6)

Ainda destacam-se como ações do SEM o estabelecimento de contatos e relações com outros blocos e organizações internacionais, tais como Organização de Estados Ibero-Americanos (OEI), União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), União Europeia (EU), Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), Organização dos Estados Americanos (OEA), Instituto de Avaliação e Acompanhamento das Metas Educacionais 2021 (IESME), Comunidade dos Estados Latino-americanos e Caribenhos (CELAC) e Sistema de Informação de Tendências Educacionais na América Latina (SITEAL).

O objeto do estabelecimento de tais contatos ou relações é o de contribuir para a consolidação do processo de integração regional, de modo a apoiar o processo de melhoria da qualidade da educação e consolidar um espaço de coesão social.

Algumas ações já são fruto dos trabalhos realizados entre o SEM e os diversos organismos parceiros acima citados. Como exemplos, podemos destacar: o Programa Mobilidade Acadêmica Regional para os Cursos Acreditados pelo Mecanismo de Acreditação de Cursos Superiores no MERCOSUL (MARCA); o Programa de Associação Universitária para a Mobilidade de Docentes do Ensino Superior do MERCOSUL; o Programa de Intercâmbio Acadêmico de Português e Espanhol e o Projeto de Apoio da União Europeia ao Programa de Mobilidade do MERCOSUL na Educação.

Em relação às ações finalísticas nesse processo de expansão e integração da educação no MERCOSUL, deve-se dar destaque à condução de um processo de acreditação de cursos superiores, com a conclusão do Mecanismo Experimental de Acreditação (MEXA) e a realização do Seminário de Avaliação do MEXA, momento em que foi criado o Plano Operativo para a implementação do Sistema de Acreditação de Cursos Universitários do MERCOSUL (ARCU-SUL).

Aos moldes do processo de integração do sistema de ensino superior realizado na Europa, por intermédio do Processo de Bolonha, que “induziu a uma mudança a nível dos sistemas através da implementação de instrumentos que contribuem para gerar confiança, que visam aumentar a transparência entre as jurisdições nacionais e que permitem a convergência de sistemas” (EUROPEAN COMMISSION, 2013, p. 10) e que inclui ainda o Sistema Europeu de Transferência de Créditos (ECTS), o ARCU-SUL iniciou suas atividades contando com a adesão de sete países e realiza seu processo de avaliação e acreditação também em sete áreas, quais sejam: Agronomia, Arquitetura, Enfermagem, Engenharia, Medicina, Odontologia e Veterinária (MERCOSUL, 2012).

Sobre o ARCU-SUL, Legoria (2013) afirma que esse sistema vem como uma iniciativa que visa a “promover a acreditação de cursos de graduação na região, considerando-se um elemento essencial para melhoria da qualidade da educação superior e um avanço para o processo de integração regional” (p. 74 - tradução nossa). E, ainda, para esta mesma autora, o ARCU-SUL tem como objetivo principal

Constituir-se como um critério comum para facilitar o reconhecimento mútuo de diplomas de cursos superiores para o exercício profissional em convênios, tratados ou acordos bilaterais, multilaterais, regionais ou sub-regionais celebrados com esse fim. (*Idem*, p. 75 – tradução nossa)

Entretanto, é preciso destacar que todas essas ações desenvolvidas em nível internacional com o apoio desse setor específico criado no âmbito do MERCOSUL devem contar com o correspondente respaldo dos países membros no sentido de que estes façam uma adesão ao processo de alargamento da educação transnacional. Para isso, faz-se necessária uma série de medidas para que se adequem as legislações educacionais nacionais ao compasso de ação do SEM. No caso brasileiro, podemos notar um movimento mais amplo, alinhado às propostas do Plano de Ação do Setor Educacional do MERCOSUL 2011-2015, por meio das propostas constantes do Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014a).

Como exemplo desse esforço, podemos destacar uma das metas do Plano, a de número 12, que objetiva “elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos” (*Idem*).

Em relação ao processo de internacionalização da educação, podemos trazer ainda dentro da meta doze, nomeadamente a estratégia 12.12, a saber: “consolidar e ampliar programas e ações de incentivo à mobilidade estudantil e docente em cursos de graduação e pós-graduação, em âmbito nacional e internacional, tendo em vista o enriquecimento da formação de nível superior” (BRASIL, 2014a). Outras metas e estratégias trarão a preocupação com a expansão e internacionalização das redes de pesquisa e dos cursos de pós graduação que, assim como no caso da expansão dos cursos de graduação, podem contar com a educação a distância como opção para a realização desse seu fim.

MUDANÇAS NECESSÁRIAS PARA EXPANSÃO DA OFERTA E DA MOBILIDADE: BREVES DISCUSSÕES E AS POSSIBILIDADES TRAZIDAS PELA TECNOLOGIA

Para se adequarem a esse processo de expansão e de internacionalização, as instituições de ensino superior necessitam de um momento de planejamento, de reflexão e de transformação, sobretudo se tomarmos em conta dois aspectos básicos: 1) a aceleração do tráfico de informações impactando o processo de ensino-aprendizagem e 2) os processos decisórios necessários à administração destas.

Esses processos passam a exigir mudanças nas estruturas acadêmicas e administrativas das instituições de ensino: mudanças pedagógicas, trazidas, por exemplo, pelos recursos educacionais abertos (REA) e mudanças no processo de gestão institucional, como alteração nos quadros de pessoal, abertura e conectividade e a consequente exigência de trabalho em rede.

Nesse ínterim, o uso das tecnologias digitais da informação e comunicação (TDICs) aplicadas à educação vem ganhando importância e espaço no âmbito da educação superior. Nesse cenário, não basta desenvolver e implantar soluções tecnológicas; é preciso que se considere um novo modo de trabalhar. Um modo que leve em conta a necessidade premente de mediação pedagógica também inovadora, que incorpore esses avanços tecnológicos sem deixar de lado o trabalho coletivo.

Neste latente cenário de mudanças, Teixeira (2012) se insere na discussão e apresenta a necessidade de desconstrução e reconstrução da universidade. Segundo esse autor,

O modo como as universidades têm respondido ao desafio colocado pela sociedade em rede caracteriza-se por uma aposta no crescimento da conectividade e também pelo aumento da personalização, participação e transparência dos seus serviços. Entre estas características, [...] identifica[-se] claramente como prioritária e crítica para o desenvolvimento estratégico das instituições universitárias a aposta no alargamento da abertura, uma vez que entende esta dimensão como um pré-requisito para o avanço nas outras três áreas. Uma maior abertura, não apenas do conteúdo, mas das plataformas e recursos, permite escalar a um custo aceitável as restantes dimensões referidas atrás. (TEIXEIRA, 2012, p. 6)

E ainda, para o autor (*Idem*, p. 8), “a adoção generalizada de práticas educacionais abertas comporta consequências importantes, as quais conduzirão necessariamente a uma transformação radical das culturas organizacionais das instituições de ensino superior”. Por isso, pode-se falar neste processo de uma mudança, que consiste na desconstrução do modelo tradicional de gestão institucional centrado em “esquemas hierárquicos primordialmente centrados na expertise individual” (p. 10) para um consequente processo de reconstrução dessas instituições, pautado em “novos modelos organizacionais universitários mais ágeis e capazes de responder rapidamente aos desafios externos, reajustando a organização a um ritmo cada vez mais rápido” (p. 9).

Cabe às instituições universitárias, nesse contexto, profunda vigilância sobre a adequação das novas exigências da contemporaneidade a suas finalidades maiores. Tais percursos, na direção do atendimento às inovações e ampliação do atendimento, serão guiados pelos tradicionais escopos do trabalho universitário: a partilha e construção do conhecimento humano numa visão crítica e instrumental.

No que diz respeito aos processos pedagógicos, fazem-se necessárias mudanças institucionais, além de mudanças que proporcionem aos sistemas educacionais nacionais a convergência necessária para um movimento integrativo e transnacional, de processos transparentes e confiáveis de avaliação e certificação. No caso do processo europeu, alguns marcos decisórios foram fundamentais para

sua consolidação. Dentre estes, destacam-se: o desenvolvimento de um quadro geral de qualificações para o espaço europeu no âmbito profissional e de mercado de trabalho; o Sistema Europeu de Transferência de Créditos (ECTS) e a adoção de processos avaliativos garantidores de qualidade da educação.

Uma ação de potencial impacto que se aplica ao processo de alargamento de opções à mobilidade física no Espaço Europeu de Ensino Superior (EEES), a Mobilidade Virtual, (MV), é considerada uma estratégia nesse processo de transposição de barreiras geográficas, para além da mobilidade incentivada no PNE 2011/2020 no Brasil ou no Plano de Ação do Setor Educacional do MERCOSUL 2011-2015.

A MV pode ser entendida como um novo conceito:

A combinação de e-learning e de mobilidade levou ao desenvolvimento de um novo conceito: a mobilidade virtual (VM), definido pela elearningeuropa.info como “o uso das tecnologias da informação e da comunicação (TIC) para obter os mesmos benefícios que um teria com mobilidade física, mas sem a necessidade de deslocamento. (TEIXEIRA, MIRANDA e DIAS, 2011, p. 1003 – tradução nossa).

Ou seja, no momento em que ganha importância nesse processo de transpassar fronteiras educacionais o fomento a ações que promovam a mobilidade de estudantes, contar com a opção da VM pode ser fundamental, tendo em vista que os processos de mobilidade física e mobilidade virtual podem ser complementares ou coexistentes. Esse entendimento é corroborado por Teixeira, Miranda e Dias, quando dizem que

A MV é realmente uma estratégia efetiva para organizar a mobilidade em grande escala. No entanto, devemos perceber que esta forma virtual de mobilidade não é apenas um substituto mais barato para um programa de intercâmbio real, é uma forma diferente de permitir a uma gama de estudantes alcançarem os mesmos objetivos da mobilidade física, tais como: ganho de experiência internacional e competência para obterem outras oportunidades de estudo, muitas vezes mais especializadas. (Idem, p. 1005 – tradução nossa).

No caso do processo de integração educacional do MERCOSUL, conduzido pela SEM, no momento em que a indução desse processo de mobilidade se inicia e ganha impulso, torna-se estratégico contar também com essa opção de fomento à mobilidade virtual e, com isso, utilizar-se de todas as ferramentas e alternativas trazidas pela educação a distância passa a ser uma ação política importante de todos os países participantes.

Assim, no Plano de Ação do Setor Educacional do Mercosul 2011-2015, alguns alinhamentos estratégicos vêm ao encontro desse objetivo de

promoção de mobilidade e diversificação de meios para concretizá-la. Dentre estes, podemos destacar um, a saber: “Promover e fortalecer os programas de mobilidade de estudantes, estagiários, docentes, pesquisadores, gestores, diretores e profissionais” (MERCOSUL, 2012, p. 16), o qual traz ao menos dois objetivos específicos: 1) Fortalecimento e manutenção de programas de mobilidade de estudantes de graduação na região e 2) Promoção e incentivo a novas iniciativas para a mobilidade dos distintos atores dos sistemas educacionais na região.

Ademais, aumentar o número de cursos, estabelecer mecanismos de reconhecimento de créditos, considerar um padrão mínimo de proficiência no que se refere às diferentes línguas, padronizar procedimentos administrativos, implantar um processo transparente de informações aos estudantes interessados, contar com um ou mais mecanismos de financiamento são ações importantes para a viabilização dessa transposição de barreiras e internacionalização da educação no MERCOSUL. Ao se reconhecer a importância e a possibilidade de a EaD contribuir nesse processo, é necessário incluí-la nessas discussões, de modo que se evite raciocinar a partir de processos díspares que afastem educação presencial de educação a distância, mesmo considerando-se as especificidades metodológicas da EaD.

Entretanto, destaque-se ainda que esse processo de transposição de fronteiras, no que diz respeito à educação, trará consigo uma série de outras mudanças que se imporão nesse cenário, haja vista o que vem sendo observado no processo de internacionalização da educação em curso no espaço europeu. Disso trataremos a seguir, incorporando também as alterações das práticas curriculares, atreladas de forma expressa às questões de promoção e de incentivo à expansão e à mobilidade.

BASES CURRICULARES TRANSNACIONAIS PARA O MERCOSUL

A pirâmide de programas e projetos que se constituiu a partir das ações de fundação do MERCOSUL tende a construir blocos que se agregam por interesses, às vezes circunstanciais, às vezes estruturantes de um sistema. Por ser um organismo vivo, formado por estados-nação sempre em mudanças, ora de caráter político ora econômico, as marchas e contramarchas daí oriundas tendem a volatilizar-se como políticas de longo prazo, que desmancham ou fragmentam seu caráter sistêmico.

A partir da consciência destas flutuações nervosas dos blocos políticos, os organismos e os eixos estruturantes de ações em longo prazo devem articular-se em torno de conceitos que construam consensos mais duradouros. Na área da educação, este artigo defende que o empenho para que se criem e consolidem

eixos curriculares com os países membros, seja a um só tempo, uma premissa e uma urgência.

Enfatiza-se aqui o procedimento político pelo qual se deu o início da construção da Comunidade Europeia como organismo econômico e cultural: a constituição do Tratado de Bolonha. Construído com as mãos de todos os parceiros dos países envolvidos, seus objetivos eram, em ponto maior, os mesmos do Mercosul: trânsito cultural, desenvolvimento e racionalização da economia; redução das estruturas burocráticas que embargavam a agilidade de trocas e a redução de custos; a racionalização dos intercâmbios sociais, mobilidade entre nações e culturas etc. Tudo teria que partir de uma unidade ou de um consenso curricular e neles [na unidade e no consenso] culminar.

O Euro, moeda única, foi o fator mais evidente dessa busca, mas o currículo orgânico, claro e preciso, foi seguramente um dos criadores de um consenso entre as nações. Partia-se do princípio de que a formação e a consolidação de suas uniões viriam das trocas culturais e dos conhecimentos gerados e divulgados entre elas.

Nesse sentido, este artigo defende a necessidade de se ampliar o debate, no interior do MERCOSUL, sobre as bases curriculares latino-americanas da formação integrada para a educação, cultura, ciência e tecnologias no interior das ações políticas. Os programas de EAD que já se iniciam em dimensão de velocidade e qualidade tecnológicas devem estar alinhados com os currículos integradores, facilitando o fluxo de alunos, a mobilidade de profissionais, a identificação dos programas com a cultura e os interesses de qualidade, democracia, identidade e liberdade de todos os povos envolvidos.

A articulação entre os cursos em EAD e o currículo dos vários demandantes de formação (engenharias, tecnologias, artes, formação de professores, ou biologia ou comércio...) passa pela costura no âmbito da cultura digital (ALMEIDA; SILVA, 2014). A ampla demanda por cursos EAD atravessa duas variáveis: a formação ampla, rápida e de caráter focal por meio das tecnologias e a formação para a cultura digital. Essa se consubstancia, sobretudo, na apropriação de novas linguagens, pela ampliação da participação em redes mundiais, pela formação de habilidades para mudança rápida de tecnologias e valores. Ora, isso tudo pode ser denominado cultura digital. Mas a cultura digital não existe solta, como valor etéreo e sem conteúdos. Os conteúdos da cultura, do conhecimento humano e de valores éticos específicos são sempre enunciados e vividos. Nossa perspectiva é que seus conteúdos não sejam apenas dados pelo mercado, mas pelos projetos políticos das nações, pelo respeito ao contexto da cultura e dos valores latino-americanos. É aqui que os conteúdos curriculares nacionais (ALMEIDA; FRANCO, 2014) e de integração internacionais marcam suas posições como

articuladores dos programas de formação. Tais debates originadores das políticas curriculares se darão no diálogo entre nações e na internacionalização dos seus propósitos.

Todas essas mudanças e as discussões necessárias para sua implementação ganham destaque e importância nesse ambiente de expansão e internacionalização da educação brasileira no âmbito do MERCOSUL. Mudanças do tipo das descritas acima precisam ser discutidas de maneira institucionalizada e em rede entre todos os envolvidos - governos nacionais, SEM, instituições de ensino e empresas, fundamentais que são para fomento desse processo de mobilidade acadêmica, tanto em cursos de graduação como de pós-graduação e, mesmo, a adoção da educação a distância como fator de apoio e impulso a esse processo, como a adoção de um sistema de acreditação de cursos, o debate curricular, a avaliação da qualidade e validação dos estudos realizados por estudantes em outros países, o estabelecimento de critérios de avaliação baseados em competências.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O aumento da oferta de educação superior é processo claramente apoiado e realizado pelos governos em diversos países. Esse fenômeno tem a ver com o aumento do grau de exigência dos processos de democratização dos países em busca da escolarização das populações que ascendem cada vez mais a graus maiores de participação social, mas também se relaciona com a procura necessária por qualificação profissional, que se tem tornado, de igual modo, uma exigência crescente dos mercados de trabalho e de partilha dos bens culturais. Realizar essa expansão da educação superior, ao mesmo tempo em que se fomentam os processos de integração transnacionais, contribui, também, para o combate às desigualdades regionais de todas as ordens: econômicas, sociais ou educacionais. Exemplos de desenvolvimento de plataformas colaborativas entre os países do MERCOSUL são o caminho que já se traça para a cooperação concreta e fundamentada como o Programa MSUR (Cidades Metropolitanas), promovido pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com vistas a formular proposições para uma nova agenda urbana estratégica, que incida sobre as agendas do MERCOSUL e, também, da União de Nações Sul-americanas (Unasul). As atividades resultantes de acordos bilaterais e gerais se realizam em forma de Colóquios, que visam a organizar as análises dos desafios e a encaminhá-lhes soluções construídas segundo metodologias dessa Comissão. Em setembro de 2015 já se previa o IV Colóquio Governo, Governança, Educação e Cultura, temas afeitos aos interesses formativos deste artigo.

Um segundo terreno fértil, onde nascem cooperações latino-americanas, é o espaço das cidades educadoras do Mercosul (Mercocidades Educadoras). Levantamentos de características regionais, assim como espaços de complementaridade de esforços e investimentos já estão traçados nesse programa de cooperação. Potencializar os empenhos já havidos na ordem de gestão e intercâmbios de formação docente e discente se revelam esperanças eficazes de curto e médio prazos.

Entende-se que a educação a distância pode ter papel destacado nesse processo de apoio à educação transnacional, por exemplo, com o aumento da oferta de vagas em cursos superiores de formação inicial ou continuada e, ainda, no apoio ao processo de mobilidade acadêmica. O Estado de São Paulo, no Brasil, desenvolveu plataforma colaborativa de formação de professores em cursos de especialização de 360h, em todas as áreas de conhecimento da Educação Básica, com ampla capacidade de atendimento (10.000 professores simultaneamente), que revelam eficácia e baixíssimo índice de abandono (Almeida; Cabral, 2011).

Para isso, há que se pensar em mecanismos que atendam não somente às necessidades acadêmicas da educação presencial, mas também às especificidades da educação a distância. Trabalhar a mobilidade virtual, por exemplo, requererá esforços conjuntos para aproveitar essa potencialidade da evolução tecnológica aplicada à educação.

Como no processo de integração educacional acontecido na Europa, por intermédio do Processo de Bolonha, vemos acontecer no âmbito da América do Sul processo parecido, reverberado pelo Setor Educacional do MERCOSUL (SEM), que vem organizando e dirigindo esforços na condução desse projeto entre os Estados membros do MERCOSUL.

Nesse cenário de alargamento da oferta de educação superior, algumas medidas se fazem necessárias e já estão em curso, conduzidas pela SEM. Entre elas, estão destacadas aqui a criação e expansão de um processo de acreditação internacional de cursos e o estímulo a um efetivo sistema de mobilidade estudantil, políticas que exigem o debate e a perspectiva de bases curriculares transnacionais. Contudo, ainda outras medidas precisam ser tomadas e estimuladas, tanto no âmbito das políticas públicas nacionais e internacionais como no campo da gestão administrativa e pedagógica das instituições de ensino.

Dessa forma, para que haja expansão e integração educacional é necessário um trabalho conjunto realizado por todas as partes envolvidas no processo, ou seja, SEM, governos nacionais, organismos internacionais, instituições de ensino e, também, agentes representantes dos mercados de trabalho, para que sejam tratadas, de maneira estratégica, democrática e humanamente criativa, as diversas e

complexas questões que envolvem a educação universitária e a formação contínua de identidades e a multiculturalidade em nossos países.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, F. J.; CABRAL, V. L. (org.). **Quantidade é qualidade**. São Paulo: Fundação Padre Anchieta. (Escola de Formação de Professores Paulo Renato Souza), 2011.

ALMEIDA, F. J.; FRANCO, M. G. Tecnologias para a Educação e Políticas curriculares de Estado. In: BARBOSA, A. F. **Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nas escolas brasileiras**. TIC Educação, 2013. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2014.

ALMEIDA, F. J.; SILVA, Maria da Graça M. A cultura como direito e a cultura digital. **Revista e-curriculum**, São Paulo, v. 12, n.2, p. 1233-1247, 2014. Disponível em: <<http://revistas.pucsp.br/Index.php/curriculum>>

ALMEIDA, M.E.B. de; IANNONE, L.R.; SILVA, M.G.M da; VILLARINHOS, M.C.S. **Educação a distância: oferta, características e tendências dos cursos de Licenciatura em Pedagogia**. São Paulo: F.V.C., 2012.

BELLONI, M.L. **Educação a distância**. Campinas/SP: Autores Associados, 2012.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. **A democratização e expansão da educação superior no país 2003-2014**. Brasília: MEC/SESU. 2015. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=20954&Itemid=1329>

_____. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília: Imprensa Nacional. 2014a.

_____. **Relatório Educação para Todos no Brasil 2000-2015**. Brasília: MEC, 2014b Disponível em www.mec.gov.br

_____. Decreto nº 5.800, de 08 de junho de 2006. Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB. **Diário Oficial da União, Brasília, 09 jun. 2006**.

_____. Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005. Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**. Brasília: Imprensa Nacional, 2005.

_____. **Lei Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Brasília: MEC, 2002.

EUROPEAN COMMISSION. Agência de Execução relativa à Educação, ao Audiovisual e à Cultura (EACEA). **O Espaço Europeu de Ensino Superior em 2012: Relatório sobre a Implementação do Processo de Bolonha**. Bruxelas: EACEA, 2013.

GIOLO, J. A educação a distância e a formação de professores. **Educ. Soc.** 2008, vol.29, n.105, p.1211-1234, 2008.

LEGORIA, L. Acreditación Universitaria en el MERCOSUR y la UE. **Integración y Conocimiento**. n.2, pp. 69-81, 2013.

MEC/INEP. **Censo da Educação Superior 2012: resumo técnico**. Brasília: INEP, 2014.

MERCOSUL. Setor Educacional do Mercosul (SEM). **Plano de Ação do Setor Educacional do Mercosul 2011- 2015**. Montevideu: SEM, 2012.

MERCOSUL. **Indicadores Estadísticos del Sistema Educativo del Mercosur** Sector Educativo del Mercosur (SEM); Sistema de Información y Comunicación del Mercosur Educativo (SIC); Montevideu: Grupo Gestor del Proyecto (GGP), 2009.

PRAXEDES, W.; PILETTI, N. **O Mercosul e a sociedade global**. 8ª ed. São Paulo: Ática, 1997.

_____. Mercosul, competitividade e educação. **Estud. av. [online]**. vol.12, n.34, pp. 219 233, 1998.

TEIXEIRA, A. Desconstruindo a Universidade: Modelos universitários emergentes mais abertos, flexíveis e sustentáveis. **Revista de Educación a Distancia (RED)**, XI: 32, p. 1-13, 2012.

_____.; MIRANDA, B.; DIAS, A. Virtual Mobility and the EQF: using e-learning to widen access and enhance quality higher education across Europe. In T. Bastiaens & M. Ebner (Eds.), Proceedings of World **Conference on Educational Multimedia, Hypermedia and Telecommunications** (pp. 1003-1012). Chesapeake, VA: AACE, 2011.

WARLEY FERREIRA SAHB é Licenciado em Matemática pela UNI BH em 2001, Mestrado em Educação pela PUC-MG (2005). Possui Especialização em Informática na Educação pela PUC-MG (2002). Doutorando em Educação na PUC-SP realizando estágio doutoral sanduíche na Universidade Aberta de Portugal (UAb). Atualmente é Técnico em Assuntos Educacionais da Universidade Federal de Lavras, lotado no Centro de Educação a Distância - CEAD/UFLA, e Coordenador Pedagógico do CEAD, além de colaborar como docente em disciplinas de cursos de graduação e pós-graduação a distância. Ocupou também o cargo de Coordenador Adjunto da Universidade Aberta do Brasil na UFLA. E-mail: wfsahb@gmail.com

FERNANDO JOSÉ DE ALMEIDA possui graduação em Filosofia e Pedagogia pela Faculdade Nossa Senhora Medianeira (1970), mestrado em Educação: Filosofia, pela PUC-SP (1977) e doutorado em Educação: Filosofia, pela PUC-SP (1984). Pós-doutorado bolsa CNRS/CAPEs, em Lyon, França (1987). Professor titular do curso de pós-graduação em Educação: Currículo da PUC-SP. Vice-Presidente da Fundação Padre Anchieta - rádios e TV educativas de São Paulo (2007-2010). Diretor de Currículo, Avaliação e Formação da Secretaria Municipal de Educação de São Paulo. E-mail: fernandoalmeida43@gmail.com

Recebido em abril de 2015

Aprovado em setembro de 2015

Itinerários da participação na gestão de escolas públicas de educação básica

Itineraries of the participation in management of public schools of basic education

Itinerarios de la participación en gestión de escuelas públicas de educación básica

ELTON LUIZ NARDI

Resumo: O trabalho tem por objetivo analisar opções normativo-institucionais relacionadas à gestão democrática do ensino público e ações delineadas por escolas de Educação Básica visando à participação. Com base no exame de documentos legais de um conjunto de sistemas municipais de ensino e do levantamento, por meio de questionários, de ações propostas e declaradas por escolas vinculadas a esses sistemas, conclui pela existência de um quadro instável de condições favoráveis à democratização da gestão escolar, embora as evidências sinalizem para o reconhecimento do valor político da participação.

Palavras-chave: Gestão democrática; escola pública; participação; sistemas municipais de ensino.

Abstract: The purpose of this work is to analyze the normative-institutional options related to democratic management of public education and actions built by schools of basic education aiming to participate. It is based on the examination of legal documents of a set of municipal systems of education, and a survey through questionnaires and actions proposed and declared by schools connected to these systems. It concludes that there is an unstable framework condition favorable to the democratization of the school management, although the evidences indicate the recognition of the political value of participation.

Keywords: Democratic management; public school; participation; municipal school system.

Resumen: El trabajo tiene por objetivo analizar opciones normativo-institucionales relacionadas a la gestión democrática de la enseñanza pública y acciones delineadas por escuelas de educación básica visando la participación. Con base en el examen de documentos legales de un conjunto de sistemas municipales de enseñanza y del levantamiento, por medio de cuestionarios, de acciones propuestas y declaradas por escuelas vinculadas a esos sistemas, conclui por la existencia de un cuadro inestable de condiciones favorables a la democratización de la gestión escolar, aunque las evidencias señalen para el reconocimiento del valor político de la participación.

Palabras clave: Gestión democrática; escuela pública; participación; sistemas municipales de enseñanza.

INTRODUÇÃO

Considerada peça fundamental da gestão democrática, a participação direta dos atores sociais em processos decisórios sobre assuntos de interesse comum segue sendo, no entendimento dos seus cultores, tanto um ideal como um desafio que se renova e se reconfigura no curso das transformações sociais, políticas e culturais da sociedade.

Vale dizer que, na cena social, acumulamos importantes experiências que tocam a questão da participação, como foi o movimento pela redemocratização do país, posto em marcha nos anos de 1980. No entanto, também acumulamos duras experiências vividas à sombra do autoritarismo e, portanto, ao largo de uma dinâmica em que fosse possível “tomar parte” dos processos políticos que implicam o destino do país. Ainda assim, é possível dizer que, no leito da história, soubemos colher lições dos períodos de restrição das liberdades ou mesmo de recusa a elas.

A educação, profundamente implicada com as transformações aqui referidas, também foi e continua sendo palco de tensões e desafios que atravessam a questão da democracia no país, embora nem sempre embalada pelos mesmos princípios e objetivos, haja vista a correlação de forças que opera em favor de projetos distintos de sociedade e, portanto, de educação pública.

É nesse contexto que segue a aposta na participação com vistas a finalidades coletivas e, como mencionado, onde também se preservam e se renovam forças contrárias a seu desempenho em prol dessas finalidades. Daí que, onnipresente nos discursos político, normativo e pedagógico (LIMA, 2003), seja tanto convocada com vistas à intervenção dos atores sociais no espaço público de produção político-educacional (KRAWCZYK, 2008) como proclamada para escamotear sua ausência (PARO, 1997), ao passo em que outras formas funcionais a interesses não coletivos tomam lugar e buscam produzir conformações. Nesse caso, seguindo Bourdieu (2010), referimo-nos à linha do *fazer ver e fazer crer*, útil à relação entre quem exerce o poder e quem a ele está submetido. Ganham lugar, por exemplo, políticas e medidas com função simbólica de reforço à participação e à autonomia da escola, com o fim de produzir a legitimação do controle pelo centro.

Assim posto, de uma perspectiva crítico-compreensiva da construção de condições com potencial para fazer avançar a democratização da gestão escolar enquanto projeto político, o presente trabalho tem por objetivo analisar opções normativo-institucionais relacionadas à gestão democrática do ensino público e ações delineadas por escolas de Educação Básica visando à participação.

Para tanto, tomamos por base empírica elementos normativos e ações propostas por escolas públicas de Educação básica com vistas ao fortalecimento da participação de suas comunidades escolares, de modo a explorarmos tensões, sintonias e tendências informadas na relação entre quadros normativos de sistemas de ensino e planejamentos delineados por escolas pertencentes a esses sistemas. Como pano de fundo, consideramos a influência de velhos traços de uma cultura política de ordem patrimonial (FAORO, 1987) que, preservando-se ao longo do tempo, renova-se por meio de práticas autoritárias e conservadoras, hábeis em atropelar valores democráticos. Consideramos, também, o fato de a escola pública estar sendo convocada a se concentrar na implementação de ações com potencial para produzir resultados educacionais que informam determinado referencial de qualidade, haja vista a operação de políticas de regulação da educação que conferem centralidade à avaliação como instrumento de gestão (SOUZA, 2003; KRAWCZYK; VIEIRA, 2008).

Considerando esse quadro referencial, recorremos a um conjunto de achados de duas pesquisas realizadas no período de 2010 a 2012, por meio das quais foram levantados dados relacionados à gestão democrática e à promoção da participação na gestão de escolas públicas de redes municipais de uma mesorregião do estado de Santa Catarina.

Da primeira pesquisa¹, cujo objetivo foi analisar as condições estabelecidas institucionalmente pelos governos municipais para a promoção da gestão democrática do ensino público, foram considerados dados obtidos por meio de exame documental, mais precisamente das leis de institucionalização dos sistemas municipais de ensino na área de abrangência da investigação.

Já em relação à segunda pesquisa², foram considerados os resultados parciais de uma investigação que buscou avaliar a potencialidade e o alcance das estratégias e ações deflagradas por escolas públicas visando à melhoria da qualidade educacional, cujo quadro amostral foi constituído por 18 escolas públicas de ensino fundamental, situadas na mesma mesorregião do estado e vinculadas aos sistemas de ensino focalizados na primeira pesquisa. Nesse caso, a delimitação da amostra de municípios foi pautada por critérios de porte populacional e de

1 A pesquisa contou com apoio financeiro da Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Estado de Santa Catarina (FAPESC) e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), por meio do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC).

2 A pesquisa foi realizada com apoio do Programa Observatório da Educação (OBEDUC), da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)/Brasil.

localização geográfica, garantida a representação de todas as microrregiões da área de abrangência mesorregional, enquanto a do quadro de escolas observou a inclusão de uma unidade de cada município amostrado.³

Consoante o objetivo do trabalho, iniciamos com algumas reflexões em torno do campo temático enfocado, associadas a elementos que permitem sua contextualização. Na sequência, apresentamos e analisamos os dados colhidos, tendo à frente o propósito de compor um quadro indicativo em termos de normas e ações coligidas, de modo a permitir o apontamento de tendências em termos de promoção da participação como recurso de gestão na escola pública da mesorregião pesquisada. Por fim, tecemos considerações com vistas a uma síntese conclusiva.

NOTAS SOBRE PARTICIPAÇÃO E GESTÃO DEMOCRÁTICA DA ESCOLA PÚBLICA

A gestão escolar não foge, a exemplo de outros domínios da política educacional, à influência da velha cultura política brasileira que, com seus valores autoritários (AZEVEDO, 2000), promove renovadamente uma dominação política de ordem patrimonial. Conforme Faoro (1987), nessa linha de denominação, o Estado é governado na perspectiva da propriedade, com a autoridade construindo e preservando poderes pessoais que demarcam um modelo político mais resistente do que a periodicidade dos governos.

Na síntese de Ianni (2004), sobre a história do Brasil moderno e a simbolização de rupturas, retrocessos e aberturas ao longo do século XX, embora se tenham processado modificações na sociedade em termos sociais, econômicos, políticos e culturais, não significa que elas sempre tenham sido para melhor, favoráveis aos interesses da maioria do povo.

Nessa linha de pensamento, a despeito de certos matizes modernistas surgidos com o tempo, as colunas que sustentam os expedientes patrimonialistas não são postas a perigo. Daí continuarem ganhando vez e força as atitudes favoritistas que embalam a troca de vantagens na esfera política, acentuando a indistinção entre o público e privado.

Essa dinâmica, inclusive por não ser claramente apreendida na consciência popular, renova-se e se preserva ao longo do tempo, filiando-se a ela boa parte das mazelas que atravessam a gestão pública no país. Dessa frágil apreensão, também

3 Para a delimitação do quadro amostral das escolas em cada município, foram considerados como critérios: ser a escola de ensino fundamental com menor Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) no ano de 2007 e ofertar, preferencialmente, o Ensino Fundamental completo.

resultam consequências à qualidade política do controle social, pela sociedade, sobre a ação do Estado.

Referimo-nos, pois, ao valor da participação política, entendendo-a como via de aperfeiçoamento das condições de democratização da gestão escolar, ainda que sejam recorrentes os recursos e as estratégias de simplificação dessa via, principalmente por aqueles segmentos que se nutrem da sua ausência. Participação aqui entendida como o envolvimento das pessoas na construção da realidade político-social (BORDENAVE, 1985) - base dos mecanismos que dão concretude à gestão democrática (MENDONÇA, 2000) - e como ação política em processos decisórios decorridos da identificação de problemas e demandas, acompanhamento, controle, fiscalização e avaliação (LIMA, 2003), constituindo um processo de aprendizado e de luta política, característico da forma democrática de gestão (DOURADO, 2000).

Como sabemos, no contexto da abertura política dos anos de 1980, as proposições para a gestão da educação enfocaram mais incisivamente o fator “compromisso político”, fruto de uma luta inscrita nos movimentos mais amplos pela democratização do país. Decorre desse contexto a crescente valorização de condições favoráveis à participação, o que inclui a constituição de espaços e mecanismos institucionalizados⁴, alguns deles contemplados na Constituição Federal de 1988. Conforme anota Krawczyk (2008), a gestão constituía parte do debate político mais amplo sobre o direito de participação da sociedade civil como condição de uma cidadania ativa.

Na linha das conquistas alcançadas por esses movimentos, o art. 206, inciso VI, da Constituição Federal, firmou o princípio da gestão democrática do ensino público, que também figura na atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), ainda que esta não tenha fixado diretrizes mais específicas sobre o tema, como se verifica nos seguintes dispositivos:

Art. 3º. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino; [...] Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na Educação Básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios: I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. [...] Art. 15. Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público.

4 Dentre esses espaços e mecanismos, destacam-se os conselhos, a escolha de dirigentes escolares e as instâncias de deliberação coletiva sobre assuntos de interesse público, como fóruns, conferências e seminários.

Não tendo a LDB avançado no delineamento de regras específicas, a tarefa foi mesmo transferida aos sistemas de ensino.⁵ De acordo com o art. 14, as normas de gestão democrática a serem estabelecidas pelos sistemas devem atender às peculiaridades locais, sem perder de vista o princípio da participação, como na elaboração do projeto político-pedagógico da escola e em conselhos escolares ou equivalentes.

Não menos expressivo, outro aspecto contextual diz respeito às políticas educacionais recentes que focalizam o tema da qualidade da educação, apostando em sua melhoria e em processos avaliativos que possibilitem traduzi-la quantitativamente. Esse enfoque tem repercutido fortemente na gestão escolar, campo em que vêm-se processando muitas das mudanças na área educacional a que temos assistido nas últimas décadas (OLIVEIRA, 2008; KRAWCZYK, 2005, 2008).

Na síntese de Laval (2004, p. 13), trata-se de um movimento em que o Estado “[...] fica conhecido por definir as grandes perspectivas e avaliar, a posteriori, os resultados de uma gestão mais autônoma, com a ajuda de um sistema estatístico rigoroso, que deve permitir a ‘pilotagem’ das unidades locais e periféricas” Uma sistemática que se, de um lado, tem relação com serviços de medida, avaliação e informação educacional, de outro, está relacionada com o fortalecimento do “Estado avaliador” e com a vinculação de princípios educativos à política administrativa gerencial (FREITAS, 2007)⁶, posto que, conforme Afonso (2009, este Estado passa a admitir “[...] a lógica do mercado, através da importação para o domínio público de modelos de gestão privada, com ênfase nos resultados e nos produtos dos sistemas educativos” (p. 49).

Com base em análises de Neave (1988), para Whitty, Power e Halpin (1998), esse protagonismo do Estado avaliador demarca outra função e oportunidade à avaliação, diferente do que ocorrera noutros tempos, e outra relação entre o Estado e o sistema educativo:

Em primeiro lugar, substitui as preocupações predominantes pela qualidade do provimento e a igualdade de acesso e oportunidades. *Em segundo lugar*, ao centrar-se nos resultados, redefine a finalidade da educação em relação à economia, em vez de com a demanda individual. *Em terceiro lugar*, proporciona um poderoso instrumento para dirigir as instituições. (p. 56 – tradução nossa)

5 A Lei nº 13.005, de 26 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) para o período 2014-2024, também aponta para essa direção, embora fixe o prazo de dois anos, contados da publicação da lei, para o disciplinamento da gestão democrática por parte dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

6 A reforma educacional levada a efeito nos anos de 1990, como parte do processo de reforma do aparelho do Estado, revelou uma orientação diversa da que vinha sendo defendida pelos setores comprometidos com a escola pública democrática e de qualidade para todos. Desde uma orientação de gestão educacional pautada na lógica empresarial, as políticas públicas no país tenderam a dar lugar à racionalidade econômica e instrumental nos processos de gestão, em sintonia com requerimentos de mercado.

É na linha dessa tendência de aferição do desenvolvimento educacional que situamos a implantação do IDEB, em 2007. Um índice que cumpre o papel de informar o quanto as escolas e as redes avançam nas metas educacionais de qualidade e que opera um processo de indução da qualificação almejada em nível central. Como se sabe, tendo o Estado alçado o tema da qualidade da educação a uma posição central e de responsabilidade de toda a sociedade (BRASIL, 2007), o tom prioritário desse tema foi transposto à legislação educacional, servindo de reforço à implementação de uma série de políticas públicas do setor.

Com a vigência desse referencial de qualidade e seu amplo processo de afirmação pelas políticas educacionais e setores da sociedade, as escolas são desafiadas à implementação de ações capazes de repercutir na produção de melhores índices (NARDI; SCHNEIDER; RIOS, 2014), embora continuem, em razão de seus compromissos político-pedagógicos, conclamadas a observar as singularidades e objetivos educativos e sociais nutridos por suas comunidades, o que inclui o desafio histórico de avançar na democratização da gestão escolar.

Estaria esse desafio sendo enfrentado com o mesmo vigor com que nossas escolas operam – ou são instadas a operar – a produção de melhores índices educacionais, não raro associados a incentivos ou sanções (SOUSA, 2008, 2009)? Essa é discussão que, tendo em mira condições, vias e possibilidade em termos de democratização da gestão da escola pública de educação básica, no contexto aqui referido, buscamos realizar a partir de agora.

MAIS OU MENOS PARTICIPAÇÃO? ENTRE NORMAS E AÇÕES DA ESCOLA

Com o intuito de ampliar a discussão sobre condições de aperfeiçoamento do processo de democratização da gestão da escola pública de Educação Básica, tomamos por base os achados das duas pesquisas mencionadas. Conforme assinalado, ambas as pesquisas tiveram como campo empírico uma mesorregião de Santa Catarina, da qual fazem parte 118 municípios. Juntos, esses municípios representam um quarto do território do estado e somam uma população de aproximadamente 1.200.000 habitantes.

Relativamente à primeira pesquisa, levada a efeito nos anos de 2010 e 2011, foram considerados dados obtidos em exame documental. Nesse caso, foram levantados princípios da gestão democrática, bem como dados sobre espaços e mecanismos de participação formalizados na legislação dos sistemas municipais de ensino da mesorregião. Do total de municípios, 84% já haviam institucionalizado seu sistema.⁷

7

O levantamento registrou 99 sistemas de ensino institucionalizados até o mês de maio de 2011.

À conta dessa frente de investigação, foi possível sistematizar um quadro de opções políticas quanto à democratização da gestão educacional nos municípios, opções essas informadas por princípios constantes da legislação examinada. O Quadro 1 informa a frequência dos oito princípios mais presentes na base documental consultada.

Quadro 1 – Princípios da gestão democrática do ensino público mais frequentes nas leis dos sistemas municipais de ensino da mesorregião Oeste catarinense – 2010 e 2011

Princípios	Frequência
I. Participação dos profissionais de educação na elaboração do projeto político-pedagógico da escola.	78,8%
II. Participação da comunidade escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.	69,7%
III. Progressivos graus de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira da escola.	60,1%
IV. Participação da comunidade escolar na tomada de decisão no âmbito das respectivas unidades escolares e do sistema municipal de ensino.	15,2%
V. Transparência nos mecanismos pedagógicos, administrativos e financeiros.	14,1%
VI. Respeito à autonomia de organização de pais, professores, servidores e estudantes.	14,1%
VII. Realização de eleição direta para diretores de escola.	13,1%
VIII. Ação coletiva de planejamento, formulação, implementação e avaliação das políticas educacionais.	12,1%

Fonte: Legislação municipal.

De acordo com os dados do quadro, a participação dos atores escolares e o reforço à autonomia da escola figuram na legislação como ideias-força da gestão democrática. Presidida por princípios que enfocam esses atributos, as condições normativas delineadas no âmbito dos sistemas pesquisados mantêm sintonia com aqueles princípios registrados na atual LDB, aos quais os sistemas estaduais e municipais de ensino estão submetidos, embora lhes tenha sido encomendada a ampliação de tal ordenamento por meio da legislação local.

Esse é, pois, um aspecto central a ser destacado, posto que a esperada ampliação do leque de princípios de gestão democrática, por meio da regulamentação dos sistemas municipais de ensino, não se confirma no conjunto de documentos examinados, como se pode evidenciar pela acentuada queda do percentual que informa a frequência dos princípios seguintes aos três primeiros.

Como parte desse mesmo cenário e em sintonia com o quadro descrito, decorre igualmente o não alargamento do conjunto de espaços e mecanismos de participação em nível de sistema municipal. Atentos ao âmbito mais específico da escola, o exame da legislação possibilitou identificar que dois espaços ou

mecanismos se destacam no conjunto levantado, conforme podemos visualizar no Quadro 2.

Quadro 2 – Espaços e mecanismos de participação definidos na legislação dos sistemas de ensino dos municípios da mesorregião Oeste catarinense – 2010 a 2011

Espaços/mecanismos de participação	Frequência
I. Conselho Municipal de Educação	100%
II. Projeto Político-Pedagógico	92,9%
III. Conselhos escolares ou equivalentes	78,8%
IV. Conferência, Fórum ou Seminário de Educação	17,2%
V. Outros conselhos	16,2%
VI. Eleição de diretores	10%
VII. Escolha de diretores (participação no processo por via não eleitoral)	6,1%

Fonte: Legislação municipal.

Como assinalado, a maior frequência de menções ao “projeto político-pedagógico” e aos “conselhos escolares ou equivalentes” concorda com os princípios de 1 a 3, identificados no Quadro 1, afora o fato de também serem apontados pela LDB. Característica comum, esses espaços/mecanismos não contam, na normatização, com detalhamentos que possam conferir mais clareza em termos de estrutura e funcionamento, de modo a contribuir para uma maior efetividade dessas instâncias no campo da prática, situação corrente em cerca de 90% das leis municipais examinadas.

De modo geral, a recusa a uma ampliação desses espaços e mecanismos, na esteira do que anunciam os princípios mais frequentes, soa restritivo em termos de possibilidades de reforço à democratização da gestão das escolas, especialmente se considerarmos que outras vias têm sido apontadas como potenciais a esse processo, dentre as quais, por exemplo, a eleição direta para diretores. Esse mecanismo, conforme se observa no Quadro 2, ainda ocupa posição periférica no rol das opções político-institucionais do conjunto de sistemas municipais de ensino pesquisados.⁸

A partir desse quadro normativo, que parece pôr em suspeição o compromisso local com o alargamento das condições de democratização da gestão do ensino público, buscamos, em um segundo momento, deslocar as lentes para ações e estratégias deflagradas no âmbito das escolas, visando a identificar iniciativas relacionadas à promoção da participação e ao fortalecimento de

8 Embora realcem o direito dos membros da comunidade escolar à participação em processos de escolha dos diretores escolares, algumas leis não associam a participação a processos de eleição direta.

instâncias destinadas a promovê-la, aqui identificadas como espaços e mecanismos. Para tanto, recorreremos a dados colhidos dos achados da segunda pesquisa, em sua primeira fase de levantamento (2010 a 2012). As 18 escolas enfocadas constituem, portanto, uma representação do conjunto de sistemas municipais de ensino enfocado na primeira pesquisa.

Seriam as escolas protagonistas de ações indicativas de avanços na promoção e dinamização da participação e de espaços e mecanismos afins, comparativamente ao perfil normativo informado nos documentos? Nestes tempos em que são incisivamente submetidas à avaliação da qualidade do ensino que oferecem, estariam essas mesmas escolas menos vigilantes à construção de processos mais democráticos em seu interior?

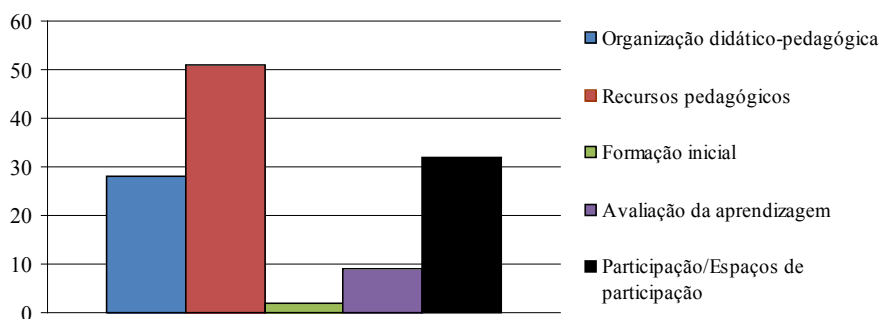
Essas são questões que mobilizaram nossa análise, constituindo-se, em síntese, em um exercício de leitura do poder de ação conjunta e criativa dos atores escolares (APPLE, BEANE, 2001), pela possibilidade de sê-lo por meio de dinâmicas de atuação orientadas por princípios democráticos mais incisivos do que aqueles demarcados nas leis dos seus sistemas de ensino. Conforme assinalam Apple e Beane (2001), diz respeito a um “processo criativo de buscar formas de ampliar horizontal e verticalmente os valores da democracia” (p. 30), reconhecendo-se que a participação da comunidade, como todo processo democrático, é um caminho que se faz ao caminhar e que demanda reflexão acerca dos obstáculos e potencialidades no campo da ação (PARO, 1997).

Assim, quanto às iniciativas delineadas pelas escolas pesquisadas, foram mapeadas 274 ações previstas ou implementadas no âmbito das instituições de ensino no período de 2010 a 2012.⁹ Do total de ações, 11,7% são mais diretamente afetas ao desenvolvimento de práticas participativas dos atores escolares na gestão da escola e à promoção de espaços ou mecanismos institucionais de participação. O Gráfico 1 ilustra os dados da frequência das ações mais referidas e das menos referidas pelas escolas no âmbito de 11 eixos explorados no estudo.¹⁰

9 O levantamento foi realizado por meio de questionários elaborados com o objetivo de captar propostas de ações e estratégias prioritárias, traçadas pelas escolas a cada período.

10 Os eixos foram distribuídos em quatro dimensões: infraestrutura escolar (condições físicas e recursos pedagógicos); gestão escolar (planejamento, recursos humanos, recursos financeiros e parcerias); formação dos profissionais da Educação Básica (formação inicial e formação continuada); e práticas pedagógicas (organização escolar, organização didático-pedagógica e avaliação da aprendizagem).

Gráfico 1 – Frequência de ações traçadas pelas escolas em diferentes eixos das dimensões pesquisadas e de ações que implicam a participação em espaços ou em mecanismos de participação – Etapa 2010-2012



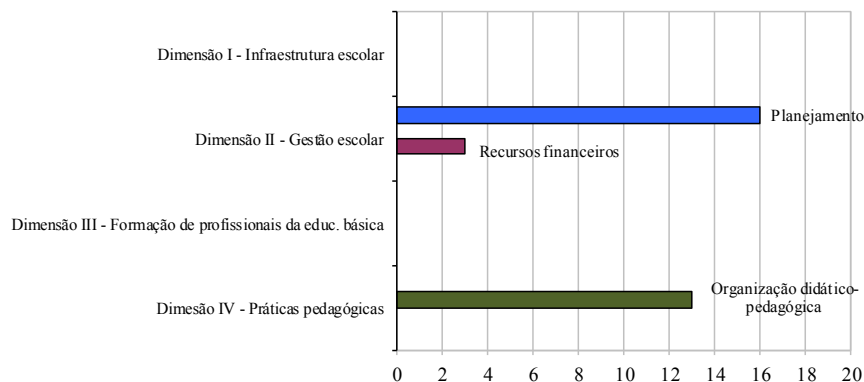
Fonte: Questionários do projeto OBEDUC.

De acordo com os dados do gráfico, na comparação entre ações traçadas no âmbito dos eixos que aportaram o maior número de iniciativas no período (organização didático-pedagógica e recursos pedagógicos) e os eixos com o menor número de iniciativas (avaliação da aprendizagem e formação inicial), percebemos que é significativa a quantidade de ações que, de alguma forma, tem relação com a participação e a promoção de espaços ou mecanismos de participação.

Essa constatação é relevante na medida em que a formulação e a implementação de ações voltadas à promoção da participação da comunidade escolar, com vistas à democratização da gestão, não constituem um eixo específico da pesquisa, embora se tenha depositado certa expectativa de que iniciativas dessa ordem constassem dos eixos que integram a dimensão “gestão escolar”.

De acordo com o Gráfico 2, duas das quatro dimensões eleitas pela pesquisa acolheram o maior número de ações que informam iniciativas relacionadas à promoção ou valorização da participação e de espaços e mecanismos a promovê-la.

Gráfico 2 – Número de ações relacionadas à participação e a espaços e mecanismos de participação, eleitas pelas escolas por eixo e dimensão – Etapa 2010 a 2012



Fonte: Questionários do projeto OBEDUC

Conforme se verifica no gráfico, as ações relacionadas à participação e à promoção ou fortalecimento de espaços e mecanismos de participação estão aportadas nas dimensões II e IV, destacando-se, pela quantidade, os eixos “planejamento” e “organização didático-pedagógica”. O conjunto de ações mapeadas por dimensão e eixo, por meio do qual são sinalizados espaços e mecanismos de participação no âmbito das escolas, encontram-se sistematizadas no Quadro 3.¹¹

Quadro 3 – Ações relacionadas à participação e a espaços e mecanismos de participação, eleitas pelas escolas por eixo e dimensão – Etapa 2010-2012

Dimensão/ Eixo	Descrição da ação relacionada à participação	Espaço/mecanismo de participação destacado
II – Gestão escolar Eixo: Planejamento	Reformular o projeto político-pedagógico	Projeto político-pedagógico
	Planejar coletivamente	
	Realizar avaliação institucional	Avaliação institucional
	Realizar planejamento e avaliação coletivos	
	Construir planos de ação	
	Ativar/reactivar o conselho escolar	Conselho escolar

¹¹ O conteúdo que comunica uma ação que refere um espaço ou mecanismo de participação pode não ter, necessariamente, o espaço ou mecanismo como alvo principal.

Quadro 3 – Ações relacionadas à participação e a espaços e mecanismos de participação, eleitas pelas escolas por eixo e dimensão – Etapa 2010-2012

Dimensão/ Eixo	Descrição da ação relacionada à participação	Espaço/mecanismo de participação destacado
II – Gestão escolar Eixo: Recursos financeiros	Decidir com a comunidade escolar a aplicação de recursos	
	Acompanhar a aplicação de recursos na escola	
	Submeter a aplicação dos recursos à fiscalização da Associação de Pais e Professores (APP)	Associação de Pais e Professores (APP)
IV – Práticas pedagógicas Eixo: Organização escolar	Implementar o projeto político-pedagógico	Projeto político-pedagógico
IV – Práticas pedagógicas Eixo: Organização didático-pedagógica	Revisar a proposta pedagógica/curricular	
	Construir/desenvolver projetos interdisciplinares	
	Organizar as ações pedagógicas	
	Realizar planejamento do ensino	
	Implementar grupos de estudo	Grupo de estudos
	Fortalecer a interação com os pais	
	Fortalecer os conselhos de classe	Conselho de Classe
	Realizar reuniões com os pais	Assembleia

Fonte: Questionários do projeto OBEDUC.

A partir do exposto no Quadro 3, podemos constatar que, entre as ações mapeadas, há diversas indicações de espaços e mecanismos de participação, constituindo um conjunto que, em linhas gerais, responde ao quadro de instâncias identificado nos documentos, embora se apresente um pouco mais alargado por dar alguma visibilidade a outros espaços e mecanismos, e alguns deles já consolidados nas escolas, como é o caso do Conselho de Classe, da APP e das assembleias. Embora sinalizada por algumas escolas, a avaliação institucional não mereceu menção na legislação examinada.

Como se pode verificar, a maior convergência em termos de instâncias identificadas nos dados da primeira e da segunda pesquisa situa-se em torno de dois espaços ou mecanismos de participação: o projeto político-pedagógico e o conselho escolar - este último notadamente menos expressivo no rol de ações declaradas pelas escolas.

Acompanham essa maior convergência os três princípios mais frequentes declarados no Quadro 1, que sublinham a participação e a autonomia da escola na sua relação com o projeto político-pedagógico e o conselho escolar. Em boa medida, essa convergência também se estende ao conjunto de ações das escolas anotado na coluna central do Quadro 3.

Importa, por fim, considerar que as ações mais frequentes relacionadas à participação e a espaços ou mecanismos de participação (mencionadas por três ou mais escolas) foram, em ordem decrescente: reformular o projeto político-pedagógico, planejar coletivamente, revisar a proposta pedagógica/curricular e realizar a avaliação institucional. Também considerar que, à frente dos demais, o projeto político-pedagógico figura como o mecanismo mais presente no conjunto de ações traçadas pelas escolas com vistas à melhoria da qualidade da educação, correspondendo a 27% das ações destinadas a promover a participação na escola.¹²

CONSIDERAÇÕES FINAIS

De modo geral, os achados das duas pesquisas conduzem ao delineamento de um quadro instável em termos de reforço às condições de democratização da gestão das escolas da mesorregião, além de informarem a coexistência de interpretações e formulações que expressam diferentes concepções de natureza política e social da gestão democrática, que vão de posturas de participação restrita e funcional a perspectivas de participação efetiva e cidadã (DOURADO, 2000).

De um lado, o plano normativo revela uma concentração em princípios e em espaços e mecanismos de participação que, embora caros à democratização da gestão, já se encontram determinados pela legislação nacional. A nosso ver, esse dado constitui indício de que o reforço às condições de democratização, como tarefa estabelecida pela LDB aos sistemas de ensino, não tem sido uma iniciativa efetivamente abraçada na mesorregião, podendo, inclusive, motivar suspeita sobre o efetivo compromisso político dos dirigentes com aqueles princípios, espaços e mecanismos que constam da norma. Corrobora essa suspeição a prevalente ausência de detalhamento acerca dos espaços e mecanismos determinados nas leis, uma situação que, a nosso ver, pode dar margem a dinâmicas não comprometidas com valores verdadeiramente democráticos.

De outro lado, as ações traçadas pelas escolas trazem significativa marca da participação da comunidade educativa, razão pela qual parece-nos possível dizer que, no contexto da escola, a via da participação constitui uma aposta, mesmo em tempos em que as instituições são chamadas a concentrar esforços noutras frentes, como na produção de resultados oficiais que, na atualidade, seguem demarcando a qualidade da educação básica.

Ainda no caso das ações delineadas pelas escolas, embora tenha sido possível verificar que o leque de instâncias de participação e a ênfase em algumas

12 Outras ações levantadas (22% do total) ocuparam posição menos expressiva na agenda das escolas investigadas, já que, na maioria dos casos, foram mencionadas apenas uma vez.

delas se assemelhem muito ao apontado nos documentos, o que poderia levar-nos a concluir que se trata de processo tímido ou pouco criativo de ampliação de valores democráticos, não se pode ignorar a ingerência política e administrativa nas escolas, muitas vezes patrocinada por valores alheios aos nutridos em seu interior. Ademais, é preciso lembrar que a promoção de vias de participação na escola não foge aos efeitos de um contexto marcado por complexa pluralidade de interesses, identidades e objetivos que mobilizam os atores escolares, o que inclui distintas expectativas sobre a dinâmica democrática (MOISÉS, 1995).

Em suma, ainda que diferentes circunstâncias e desafios como os apontados neste trabalho tenham influenciado o empenho das escolas pesquisadas na promoção de melhores condições de participação, o estudo parece-nos referendar a viabilidade e o reconhecimento do valor político dessa via para a democratização da gestão escolar.

REFERÊNCIAS

AFONSO, Almerindo Janela. **Avaliação educacional**: regulação e emancipação. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

APPLE, Michael; BEANE, James. O argumento por escolas democráticas. In: _____. (Org.). **Escolas democráticas**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001. p. 9-43.

AZEVEDO, Janete Maria Lins de. O estado, a política educacional e a regulação do setor educação no Brasil: uma abordagem histórica. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Angela da Silva (orgs.). **Gestão da educação**: impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo: Cortez, 2000. p. 17-42.

BORDENAVE, Juan E. Diaz. **O que é participação?** 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1985.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Tradução Fernando Tomaz, 14ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 ago. 2015.

_____. Decreto nº 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 União**. Brasília: Imprensa Nacional, 25 de abril, 2007.

_____. Lei nº. 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial União**, , Edição Extra, nº 120-A, Seção 1, p. 1-8 Poder Executivo, Brasília: Imprensa Nacional 26 jun. 2014.

DOURADO, Luiz Fernandes. A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (org.) **Gestão democrática da educação**: atuais tendências, novos desafios. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2000. p. 77-95.

_____. Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Seção 1, p. 27833-27841 Poder Executivo, Brasília: Imprensa Nacional, 21 dez. 1996..

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 2 v. 7ª. ed. São Paulo: Globo, 1987.

FREITAS, Luiz Carlos de. Eliminação adiada: o caso das classes populares no interior da escola e a ocultação da má (qualidade) do ensino. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 965-987 , Edição Especial, out. 2007.

IANNI, Octavio. **Pensamento social no Brasil**. Bauru: EDUSC, 2004.

KRAWCZYK, Nora Ruth. Políticas de regulação e mercantilização da educação: socialização para uma nova cidadania? **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n 92. p.799-819, out. 2005.

_____. Em busca de uma nova governabilidade na educação. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; ROSAR, Maria de Fatima Felix (orgs.). **Política e gestão da educação**. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2008. p. 61-74.

_____; VIEIRA, Vera Lucia. **A reforma educacional na América Latina nos anos de 1990**: uma perspectiva histórico-sociológica. São Paulo: Xamã, 2008.

LAVAL, Christian. **A escola não é uma empresa**: o neo-liberalismo em ataque ao ensino público. Londrina: Planta, 2004.

LIMA, Licínio. **A escola como organização educativa**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

MENDONÇA, Erasto Fortes. **A regra e o jogo**: democracia e patrimonialismo na educação brasileira. Campinas: LaPlane/FE/UNICAMP, 2000.

MOISÉS, José Álvaro. **Os brasileiros e a democracia**: bases sócio-políticas da legitimidade democrática. São Paulo: Ática, 1995.

NARDI, Elton Luiz; SCHNEIDER, Marilda Pasqual; RIOS, Mônica Picione Gomes. Qualidade da educação básica: ações e estratégias dinamizadoras. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 39, n. 2, p. 359-390, abr./jun. 2014.

NEAVE, Guy. On the cultivation of quality, efficiency and enterprise: an overview of recent trends in higher education in Western Europe: 1968-1988. **European Journal of Education**, v. 23, n. 1/2, p. 7-23, 1988.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Mudanças na organização e na gestão do trabalho na escola, in: OLIVEIRA, Dalila Andrade; ROSAR, Maria de Fatima Felix (Orgs.). **Política e gestão da educação**. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2008. p. 127-145.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão democrática da escola pública**. São Paulo: Ática, 1997.

SOUSA, Sandra M. Zákia L. Possíveis impactos das políticas de avaliação no currículo escolar. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 119, p. 175-190, jul. 2003.

_____. Avaliação e carreira do magistério: premiar o mérito? **Retratos da Escola**, Brasília, v. 3, n.2-3, p. 81-93, jan./dez. 2008.

_____. Avaliação e gestão da educação básica no Brasil: da competição aos incentivos. In: DOURADO, Luiz Fernandes (Org.). **Políticas e gestão da educação no Brasil**: novos marcos regulatórios? São Paulo: Xamã, 2009. p. 31-45.

WHITTY, Geoff; POWER, Sally; HALPIN, David. **La escuela, el estado y el mercado**. Madrid: Morata, 1998.

ELTON LUIZ NARDI é Doutor em Educação pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). Professor Titular do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade do Oeste de Santa Catarina (Unoesc). E-mail: elton.nardi@unoesc.edu.br

Recebido em outubro de 2015
Aprovado em dezembro de 2015

Sistemas estaduais de avaliação: interfaces com qualidade e gestão da educação

State assessment systems: interface with quality and education management
Sistemas estatales de evaluación: interfaz con la calidad y gestión de la educación

CRISTIANE MACHADO
OCIMAR MUNHOZ ALAVARSE
PAULO HENRIQUE ARCAS

Resumo: Explorar possíveis interfaces entre a configuração dos Sistemas Estaduais de Avaliação com qualidade e gestão da educação é o objetivo deste artigo. Dentre os 27 entes federados, 19 possuem sistemas próprios de avaliação (LOPES, 2007; SOUSA; OLIVEIRA, 2010; GAME, 2011). Verificou-se que, de modo geral, esses sistemas possuem as mesmas características e o mesmo desenho do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb). Constataram-se as tendências de uso dos dados obtidos para subsidiar a elaboração de indicadores estaduais de qualidade da educação e dos resultados das aferições dos estudantes para avaliação de desempenho docente, com a atribuição de gratificações e bônus, indicando a adoção da lógica de que a produção da qualidade e a gestão da educação podem ser forçadas com base em mecanismos de quase mercado.

Palavras-chave: Qualidade; gestão da educação; sistemas de avaliação.

Abstract: To explore possible interfaces between the configuration of the State Assessment Systems quality and management of education is the goal of this article. Among the 27 federal agencies, 19 have their own evaluation systems (LOPES, 2007; SOUSA and OLIVEIRA, 2010; GAME, 2011). It was found that, in general, these systems have the same features and design of the Basic Education Evaluation System (SAEB). It found the data usage trends obtained to support the development of state indicators of quality of education and the results of measurements of students to evaluate teaching performance, with the attribution of gratifications and bonuses, indicating the adoption of the logic that quality production and management education could be forged based on mechanisms of nearly market.

Keywords: Quality; Management of education; Assessment systems.

Resumen: Explorar posibles interfaces entre la configuración de los Sistemas Estatales de Evaluación con la calidad y gestión de la educación es el objetivo de este artículo. Entre las 27 agencias federales, 19 tienen sus propios sistemas de evaluación (LOPES, 2007; SOUSA y OLIVEIRA, 2010; GAME, 2011). Se verificó que, en general, esos sistemas poseen las mismas características y el diseño del Sistema de Evaluación de la Educación Básica (SAEB). Se constató las tendencias de uso de datos obtenidos para apoyar el desarrollo de indicadores estatales de calidad de la educación y de los resultados de las mediciones de

los estudiantes para evaluar el desempeño docente, con la atribución de gratificaciones y bonos, indicando la adopción de una lógica de que la producción de la calidad y la gestión de la educación pueden ser forjadas sobre la base de mecanismos de casi mercado.

Palabras clave: Calidad, Gestión de la educación, Sistemas de evaluación.

INTRODUÇÃO

A Conferência de Jomtien, em 1990, foi um marco não só no debate sobre educação no mundo como também na mudança da organização e proposição de iniciativas e ações educativas. Após esse evento, é possível observar, com certa regularidade, duas características que se destacam nas políticas educacionais da maioria dos países. Por um lado, há um visível consenso de que a educação escolar é condição indispensável para o desenvolvimento econômico das sociedades, principalmente nos países considerados emergentes e, por outro, é notória a crescente hegemonia de implantação de sistemas de avaliação pautados na aferição do desempenho dos estudantes em provas padronizadas como mecanismo de gestão e melhoria da qualidade da educação (ADAMS, ACEDO: POPA, 2012).

Nesse contexto, o governo federal criou, também em 1990, o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), desencadeando um movimento de ênfase na implantação de iniciativas de avaliação de sistema como instrumento de gestão das políticas educacionais e melhoria da educação. Essa medida impulsionou a proposição de políticas semelhantes pelos entes federados, principalmente os estados. Assim, em 2014, é possível identificar a existência de Sistemas Estaduais de Avaliação em 19 estados brasileiros dentre os 27 entes federados, sendo 26 estados e o Distrito Federal, conforme pesquisas desenvolvidas e publicadas (LOPES, 2007; SOUSA; OLIVEIRA, 2010; GAME, 2011) e dados recentes coletados por meio de consultas às páginas das Secretarias de Estado da Educação, do Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (CAEd), da Universidade Federal de Juiz de Fora, e de notícias veiculadas em jornais na internet.

Com base nessa constatação, o objetivo deste trabalho é evidenciar possíveis aproximações com qualidade e gestão da educação a partir da configuração que os Sistemas Estaduais de Avaliação vêm adotando. O texto retoma, inicialmente, alguns estudos sobre os contornos das iniciativas de avaliação de sistema dos estados brasileiros para, nas considerações finais, analisar possíveis interfaces entre as características das avaliações dos estados com qualidade e gestão educacional.

CONTORNOS DOS SISTEMAS ESTADUAIS DE AVALIAÇÃO

Os estados brasileiros foram implantando seus próprios sistemas de avaliação gradativamente e, em geral, seguiram o desenho original do Saeb como inspiração para sua formatação. Investigando o tema, Bonamino, Bessa e Franco (2004) afirmam que se percebe que

A interação com o INEP/MEC especialmente o SAEb, tem papel fundamental no movimento dirigido para a consolidação de sistemas estaduais de avaliação, além de contribuir diretamente para a implementação da metodologia e da tecnologia para a construção e análise dos programas e medidas educacionais (p. 77).

Ainda nos anos 1990, iniciativas de sistemática de avaliação própria começaram a ser esboçadas em alguns estados, como Ceará e Minas Gerais, em 1992, Paraná, em 1995 e São Paulo, em 1996, embora, especialmente nos casos de Minas Gerais e Paraná, a constituição dos sistemas de avaliação com as características atuais se deu somente nos anos 2000, período no qual se verifica ampla profusão dessas iniciativas pelos estados brasileiros (ALAVARSE; BRAVO; MACHADO, 2012).

Pesquisa realizada pelo Grupo de Avaliação e Medidas Educacionais da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais (GAME/FAE/UFMG, 2011) registra as seguintes justificativas dos gestores para a criação de sistemas de avaliação: demora na divulgação dos resultados do Saeb; caráter amostral do Saeb, que limitava o desenvolvimento de políticas que pudessem atender às especificidades de redes e escolas, e a necessidade de promover avaliações anuais, já que o Saeb era aplicado a cada dois anos. Para os autores:

A expansão das avaliações subnacionais parece refletir justamente a necessidade de controlar mais detidamente as etapas que envolvem o processo de avaliação e, assim o fazendo, traçar um diagnóstico mais contextual da aprendizagem dos alunos para, com base nisso, elaborar instrumentos e estratégias talvez mais eficazes (GAME/FAE/UFMG, 2011, p. 08).

O desdobramento do Saeb, em 2005, em duas avaliações, sendo uma delas censitária, conhecida como Prova Brasil, não arrefeceu o ímpeto dos estados na implantação de seus próprios sistemas de avaliação, embora alguns questionamentos tenham sido evidenciados, como apontam Sousa e Oliveira (2010):

Quando o governo federal, unilateralmente, toma a iniciativa de realizar uma testagem censitária, a Prova Brasil, apresentam-se dois tipos de problemas. De um lado, os estados passam a questionar-se acerca da validade da manutenção de sistemas próprios, com seus altos custos e complexidade logística, para realizar a mesma função que o governo federal já realiza. De outro, se estabelece uma frequência muito alta de aplicação de provas, o que inviabiliza, até mesmo, o tempo necessário para que seus resultados sejam absorvidos, analisados e transformados em ações por parte das redes de ensino (p. 812).

Apesar disso, o que se nota é o fortalecimento dos sistemas já existentes e o surgimento de sistemas em estados que até então não haviam tido experiências de avaliação do seu sistema de ensino ou em que estas eram muito incipientes.

Em 2007, outra mudança empreendida pelo governo federal, a criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), poderia representar a possibilidade de alinhamento dos sistemas estaduais com as avaliações e o índice federais, diminuindo a importância das avaliações estaduais, ou mesmo estimulando a extinção de alguns dos sistemas de avaliação estaduais. Porém, o movimento que se observou foi não só de continuidade dos sistemas estaduais como, também, a criação de indicadores próprios em alguns estados.

O reconhecimento da ampliação de iniciativas de sistemas estaduais de avaliação impeliu os pesquisadores a estudá-los. Algumas pesquisas procuraram mapear e caracterizar os sistemas de avaliação estaduais e aprofundar aspectos relacionados aos usos dos resultados obtidos por esses sistemas de avaliação no planejamento e formulação de políticas educacionais.

Dentre essas pesquisas, destacamos estudo realizado por Sousa e Oliveira (2010) sobre os sistemas de avaliação de cinco estados brasileiros; o doutoramento de Lopes (2007), que buscou mapear e analisar os sistemas de avaliação existentes em todos os estados brasileiros, e a investigação conduzida por pesquisadores do Grupo de Avaliação e Medidas Educacionais (GAME), da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Além dessas, é importante mencionar o mapeamento das iniciativas de implantação de sistemas de avaliação estaduais elaborado por Oliveira (2012), do Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (CAEd) da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF).

A pesquisa realizada por Sousa e Oliveira (2010) teve o “propósito de caracterizar e cotejar sistemas de avaliação por cinco unidades federadas (Bahia, Ceará, Minas Gerais, Paraná e São Paulo), buscando compreender seus pressupostos e contornos bem como analisar se e como os resultados produzidos têm informado a formulação e implementação de suas políticas educacionais” (p. 795). Os sistemas foram analisados considerando suas características durante os anos de 2005 a 2007.

O estudo de Lopes (2007) identificou a existência de 16 estados que haviam criado, até o momento de sua pesquisa, sistemas próprios de avaliação. Quando concluída a pesquisa, 14 dos 16 sistemas identificados ainda estavam em vigência. A investigação feita pelo GAME (2011) revelou a existência de sistemas de avaliação em 18 estados. Já o mapeamento feito por Oliveira (2012) encontrou 19 sistemas estaduais de avaliação da educação básica.

Em estudo recente, realizado em fevereiro de 2015, foi feita uma atualização do mapeamento da situação de existência dos sistemas estaduais de avaliação. Esse levantamento indicou que, entre os 26 estados e o Distrito Federal, somente sete unidades da federação não possuem sistemas de avaliação: Amapá, Distrito Federal, Maranhão, Mato Grosso, Rio Grande do Norte, Santa Catarina e Sergipe. Cabe ressaltar que, em alguns estados, as avaliações de sistemas foram paralisadas, até mesmo extintas em alguns casos, porém retomadas posteriormente, como é o caso do estado do Paraná. Além disso, é importante destacar que alguns estados que atualmente não possuem sistemas de avaliação estão anunciando sua criação, como, por exemplo, vem ocorrendo no estado do Maranhão. No Quadro 1, são apresentados os estados que, com base nesse levantamento, possuem sistema de avaliação, adicionalmente com informações sobre ano de criação e última aplicação de seus instrumentos.

Quadro 1 – Sistemas Estaduais de Avaliação. 1992-2014

	Estado	Nome	Sigla	Ano de criação	Última Aplicação
01	Acre	Sistema Estadual de Avaliação da Aprendizagem Escolar	SEAPE	2009	2012
02	Alagoas	Sistema de Avaliação Educacional de Alagoas/ Avaliação de Aprendizagem da Rede Estadual de Educação de Alagoas	SAVEAL/ AREAL	2001	2012
03	Amazonas	Sistema de Avaliação do Desempenho Educacional do Amazonas	SADEAM	2008	2013
04	Bahia	Sistema de Avaliação Baiano de Educação	SABE	2010	2013
05	Ceará	Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará	SPAECE	1992	2014
06	Espírito Santo	Programa de Avaliação da Educação Básica do Espírito Santo	PAEBES	2000	2014
07	Goiás	Sistema de Avaliação Educacional do Estado de Goiás	SAEGO	2011	2013
08	Mato Grosso do Sul	Sistema de Avaliação da Educação da Rede Pública de Mato Grosso do Sul	SAEMS	2003	2014
09	Minas Gerais	Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública	SIMAVE	2000	2014
10	Pará	Sistema Paraense de Avaliação Educacional	SisPAE	2013	2014
11	Paraíba	Sistema de Avaliação da Educação da Paraíba	Não possui	2011	2014

Quadro 1 – Sistemas Estaduais de Avaliação. 1992-2014

	Estado	Nome	Sigla	Ano de criação	Última Aplicação
12	Paraná	Sistema de Avaliação da Educação Básica do Paraná	SAEP	2012	2013
13	Pernambuco	Sistema de Avaliação da Educação Básica de Pernambuco	SAEPE	2000	2014
14	Piauí	Sistema de Avaliação Educacional do Piauí	SAEPI	2011	2014
15	Rio de Janeiro	Sistema de Avaliação da Educação do Estado do Rio de Janeiro	SAERJ	2008	2014
16	Rio Grande do Sul	Sistema Estadual de Avaliação Participativa / Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Rio Grande do Sul	SEAP/ SAERS	2007 (SAERS) 2012 (SEAP)	2013
17	Rondônia	Sistema de Avaliação Educacional de Rondônia	SAERO	2012	2013
18	São Paulo	Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo	SARESP	1996	2014
19	Tocantins	Sistema de Avaliação da Educação do Estado do Tocantins	Salto	2011	2014

As informações colhidas mostram que os sistemas estaduais de avaliação da educação basicamente se caracterizam pela aplicação de testes padronizados aos estudantes da educação básica (ensino fundamental e ensino médio) e questionários contextuais, respondidos por gestores, professores, pais e alunos. Em geral, os testes padronizados envolvem as áreas de língua portuguesa e matemática; porém alguns sistemas têm ampliado as áreas avaliadas para ciências da natureza e ciências humanas, assim como criado avaliações específicas para alfabetização, caso dos estados de Bahia, Ceará, Goiás, Espírito Santo, Minas Gerais, Rondônia e São Paulo.

Outro aspecto a se considerar é que, a exemplo do governo federal, os governos estaduais, utilizando os resultados dos seus sistemas de avaliação, vêm criando também índices de qualidade da educação; casos dos estados do Amazonas, com o Índice do Desenvolvimento da Educação no Amazonas (IDEAM), Espírito Santo com o Indicador de Desenvolvimento das Escolas do Espírito Santo (IDE), Goiás, com o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica do Estado de Goiás (IDEGO), Paraíba com o Índice de Desempenho da Educação da Paraíba (IDEPB), Pernambuco com o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica de Pernambuco (IDEPE) e São Paulo com o Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo (IDESP). A criação de indicadores de qualidade pelos estados, seguindo a política adotada pelo governo federal, indica ser esta forte tendência nas políticas educacionais em curso no país.

O que se vislumbra, com base nesses estudos, é que o Saeb vem consolidando-se como referência de política de avaliação da Educação Básica, uma vez que esse sistema é visto como modelo indutor de iniciativas semelhantes pelos estados. Assim, conforme ponderam Alavarse, Bravo e Machado (2012), “essas iniciativas foram efetuadas na esteira do fortalecimento da avaliação como diretriz da política educacional no governo federal tanto no que se refere ao tempo histórico, como também à forma constituinte dos sistemas” (p. 6-7).

Analizando eventuais usos dos resultados das avaliações externas com esta lógica, Machado e Alavarse (2014) são contundentes ao afirmarem que

Não estão afastados os efeitos deletérios da adoção de políticas de avaliação, notadamente quando ou transferem responsabilidades de gestores para professores ou se assentam em condições precárias de realização que, por sua vez, comprometem a própria qualidade de seus resultados (431-432).

Os estudos consultados e o levantamento recentemente feito corroboram a importância e o crescente uso da avaliação externa como mecanismo de aferição do desempenho dos estudantes em provas padronizadas e a tradução desses resultados em qualidade da educação. Alguns estudiosos, porém, indicam limitações na concepção de qualidade da educação baseada preponderantemente na proficiência dos alunos. Mesmo reconhecendo, assim como Casassus (2007), que “a qualidade da educação, como objetivo, tornou-se um conceito estratégico nas formulações de política educacional na grande maioria dos países” (p. 41), é preocupante a tendência de compreensão de qualidade na/da educação apenas pelos dados obtidos com as avaliações externas. Assim como assevera Dourado (2007), qualidade é “um fenômeno complexo, abrangente e que envolve múltiplas dimensões” (p. 9), não podendo ser associada a uma ou outra dimensão somente da educação e, muito menos, do trabalho desenvolvido nas escolas.

Mesmo se considerarmos o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), criado em 2007 para ser um indicador da qualidade da educação nacional, que agrega dados de aprovação com os resultados dos alunos na Prova Brasil, ainda assim, não dá conta da complexidade do fenômeno educativo. Vianna (1990) já alertava para a necessidade de se considerarem outras dimensões da educação para se avaliar sua qualidade, reiterando que

A avaliação da qualidade da educação não se limita apenas à verificação do rendimento escolar, que é um momento na caracterização dessa qualidade. O desempenho dos estudantes em pesquisas da qualidade da educação é melhor compreendido e interpretado quando se levantam informações sobre o tipo de ensino que recebem, os procedimentos que vivenciam em sala de aula e no colégio, ainda sobre as características ambientais da família que determinam os seu comportamento (p. 99).

Parte das informações que Vianna (1990) indica podem ser levantadas nos questionários contextuais aplicados juntamente com as provas. Ao que parece, esses dados são pouco divulgados e não se explicita como têm servido para subsidiar uma melhor leitura do desempenho dos alunos e tampouco se e como são utilizados no planejamento e formulação de políticas educacionais.

Neste sentido, Minhoto (2013) ressalta que

É preciso criar a cultura de avaliar a qualidade dos sistemas de ensino tendo em vista um número maior de variáveis que não apenas aquela gerada pela boa aferição do que os alunos sabem e são capazes de fazer e com isso evitar a incoerência de transferir as contradições sociais do plano objetivo para o plano subjetivo (p. 141).

A centralidade que a avaliação veio assumindo na gestão dos sistemas de educação e também na gestão das escolas tem gerado críticas principalmente por serem resultados dos sistemas de avaliação utilizados como indicadores da qualidade, como aponta Freitas (2013):

No que tange à qualidade, parece-nos que a avaliação tem sido utilizada como a redentora de todos os males da educação, transformando-se em um fim em si mesma. Há uma ilusão social de que avaliar os sistemas garante qualidade. Entende-se que aumentar a proficiência dos estudantes nos exames é o mesmo que elevar a qualidade, sendo esta medida somente por meio de indicadores e dados. Conceito polissêmico tanto do ponto de vista pedagógico, quanto social e político, a qualidade da educação não pode ser compreendida de forma descolada da historicidade do termo, favorecendo uma maneira superficial de entendimento e uso do mesmo (p. 167).

No entanto, vale sublinhar que não é possível conceber qualidade da educação sem considerar que desempenho dos alunos seja elemento relevante. Assim, com base em Machado e Alavarse (2014), advoga-se que

Se a qualidade na educação é um fenômeno complexo que possui determinações intraescolares, tais como currículo, formação docente, gestão escolar, avaliação da aprendizagem, condições de trabalho, infraestrutura das escolas etc., e extraescolares, tais como condições de vida da população, capital econômico, cultural e social das famílias dos alunos, entorno social da escola, distribuição de renda, violência, entre outros, o aumento do desempenho dos alunos nos exames é parte importante desse fenômeno, ainda que este não se esgote naquele, pois a medição da aprendizagem permite o aprofundamento do diagnóstico da situação da educação brasileira e o delineamento de iniciativas de políticas educacionais nesse terreno (p. 429-430).

A Lei Federal nº 13.005 de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (2014-2024), ressalta a relevância da obtenção de informações sobre a qualidade da educação para informar as políticas públicas e orienta para a constituição de um Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica baseado em indicadores de rendimento escolar e em:

II - indicadores de avaliação institucional, relativos a características como o perfil do alunado e do corpo dos (as) profissionais da educação, as relações entre dimensão do corpo docente, do corpo técnico e do corpo discente, a infraestrutura das escolas, os recursos pedagógicos disponíveis e os processos da gestão, entre outras relevantes (artigo 11, parágrafo 1º).

Lopes (2007) buscou, em sua pesquisa de doutorado, pesquisar também iniciativas de avaliação do desempenho docente e de avaliação institucional implementadas pelas secretarias estaduais de educação. O estudo indicou serem, naquele momento, muito incipientes essas iniciativas, encontrando a existência de quatro sistemas ou programas de avaliação do desempenho docente nos estados de Goiás, Sergipe, Rio de Janeiro e Tocantins, e apenas três estados que realizavam avaliação institucional: Acre, Ceará e Paraná.

Sousa e Oliveira (2010) destacam iniciativas estaduais, como é o caso do Ceará, que vislumbravam a necessidade de se ampliar a concepção de sistema de avaliação, nela incluindo e integrando outras dimensões a serem avaliadas:

A partir de 2000, o Spaece contemplou tanto a avaliação em larga escala quanto a avaliação institucional que, até então, vinha sendo realizada como atividade paralela ao Spaece. Considerando as características dos delineamentos adotados nos estados em análise, a configuração que assume a sistemática de avaliação no Ceará parece a mais inovadora no sentido de articular diversas vertentes, dimensões e fluxos ao processo avaliativo (p. 808).

A pesquisa de Sousa e Oliveira (2010, p. 816) evidenciou, também, que vêm sendo ampliados os usos que os estados têm feito dos resultados das avaliações, para além da referência de qualidade da educação. Os autores detectaram nas políticas de avaliação dos estados analisados que “uma das iniciativas que já se esboça é a articulação da avaliação de desempenho dos alunos a carreira, remuneração (incluindo gratificações e bônus) e mesmo à certificação docente” (p. 816).

Essa constatação encontra eco em análise de Bonamino e Sousa (2012), que, examinando a trajetória das políticas avaliativas na educação básica no país, descrevem três gerações de avaliações em larga escala, as de segunda e terceira geração aquelas que associam “políticas de responsabilização baseadas em

consequências simbólicas e materiais têm o propósito de criar incentivos para que o professor se esforce no aprendizado dos alunos” (p. 383).

Esta tendência também foi observada por Santos, Nogueira, Jesus e Cruz (2012) em estudo que recolheu informações através da consulta aos sites das Secretarias de Estado da Educação para mapear a existência de políticas de avaliação do desempenho docente nas redes estaduais. O levantamento identificou que, dos 27 estados da federação, 16 possuíam, no momento em que se realizou o estudo, processos de avaliação do desempenho docente. No Quadro 2, é apresentada uma síntese dos achados das pesquisadoras.

Quadro 2 –Estados e Política de Avaliação do Desempenho Docente

Estado		Política de avaliação do desempenho docente	Ano de criação
01	Acre	Prêmio Anual de Valorização e Desenvolvimento Profissional	2010
02	Amazonas	Premiação por Mérito do Desempenho Educacional	2008
03	Bahia	Avaliação do desempenho docente por meio de provas, sem nome específico, relacionada à progressão funcional	2009
04	Ceará	Prêmio Aprender para Valer	2009
05	Espírito Santo	Bônus Desempenho	2011
06	Goiás	Bonificação docente: Programa Reconhecer – Estímulo à Regência	2011
07	Minas Gerais	Avaliação de Desempenho Individual (ADI), instituída pela Lei Complementar nº 71/2003	2003
08	Paraíba	Prêmio Educação Exemplar	2011
09	Paraná	Programa de Desenvolvimento Educacional (PDE) – programa de formação continuada inserido no Plano de Carreira do Magistério	2007
10	Pernambuco	Bonificação docente estruturada a partir da Lei de Responsabilidade Educacional e dos resultados do SAEPE e IDEPE	2008
11	Rio de Janeiro	Programa para o aprimoramento e valorização dos servidores públicos da Secretaria de Educação – instituído pelo Decreto nº 42.793/2011	2011
12	Rio Grande do Norte	Lei Complementar nº 322/06 regulamenta a progressão funcional, mas não estruturada na prática	2006
13	Roraima	Prêmio Professor Excelência	2011
14	São Paulo	Sistema de Promoção para os Integrantes do Quadro do Magistério – Lei Complementar 1.097/2009	2009
15	Sergipe	2004 - Sistema de Avaliação Periódica de Desempenho (Saped) do profissional do magistério. Gratificação Variável de Desempenho (Gravad)	2004
		2011 – “Índice Guia” – proposta segundo a qual as escolas precisam atingir as metas estabelecidas pela Secretaria de Educação a partir das avaliações externas (Provinha Brasil, Prova Brasil e Enem)	2011
16	Tocantins	Prêmio de Valorização da Educação Pública do Tocantins	2011

Fonte: Santos, Nogueira, Jesus, Cruz (2012)

Investigando a centralidade que a avaliação tem assumido na formulação das políticas educacionais em todos os níveis, Machado (2012) sopesa que “no caso da educação básica, a avaliação externa vem, também, paulatinamente ultrapassando as cercanias das escolas, estreitando a distância entre o avaliador (governo) e o avaliado (escola) e produzindo referenciais nacionais de qualidade de ensino” (p. 72).

No entanto, Machado (2013) chama a atenção para o fato de que

As avaliações empreendidas pelos governos estaduais estão obtendo um lugar privilegiado na relação com as escolas e com a gestão das mesmas por se localizarem geográfica e colaborativamente mais próximas que o governo federal e suas ações. Porém, cabe ressaltar que essa proximidade, justamente por ela, pode, também, provocar efeitos colaterais deletérios como iniciativas de burla dos resultados, insegurança no fornecimento das informações e dados confidenciais e reações de animosidade da comunidade pelos resultados alcançados pela escola de seus filhos (p. 49).

Portanto, mesmo se tratando de um movimento com diferenciações, nos alcances e ritmos, o que se demarca nacionalmente é como a ampla difusão de iniciativas estaduais de sistemas de avaliação vem se configurando como um dos principais elementos das políticas educacionais na perspectiva de mecanismo de gestão e melhoria da qualidade na educação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O movimento de incremento da avaliação externa como mecanismo de gestão da educação e instrumento de melhoria da qualidade do ensino vem, cada vez mais, expandindo-se e se fortalecendo, apontando para um crescente uso dessas iniciativas por governos estaduais, tanto como referência de qualidade como instrumento de gestão da educação.

A concepção de qualidade que se destaca é pautada pelo resultado das proficiências dos estudantes em provas padronizadas, como se somente essa dimensão resumisse todo o trabalho escolar. Como já acentuado, nos primórdios das proposições avaliativas em educação básica se asseverava que o desempenho dos alunos, para ser compreendido, deveria ser contextualizado com outras informações, tais como aquelas referentes às condições da escola, ao processo pedagógico, ao clima escolar, ao nível socioeconômico, entre outras.

O direcionamento do uso dos resultados da avaliação externa pelos governos como mecanismo de gestão se consolida paulatinamente. O desdobramento do Saeb, em 2005, na Prova Brasil é um dos fatores que nos permite tal dedução. No caso das avaliações estaduais, a natureza das relações políticas

estabelecidas entre o órgão central gestor e as escolas pode favorecer o uso da avaliação como instrumento de gestão dos sistemas e das unidades escolares.

Observa-se, também, forte tendência, a partir dos anos 2000, de uso dos resultados das avaliações dos alunos como mecanismo de avaliação de desempenho dos docentes e, em alguns casos, como referencial para atribuição de gratificações e bônus. Constatação que aponta para a aceitação de uma concepção de ação estatal fundamentada numa lógica de gestão da educação baseada na classificação e premiação de escolas e alunos mediante a comparação das proficiências destes últimos, configurando um tipo de gestão forjada com base em mecanismos de quase mercado.

Ao finalizar, cabe reafirmar a centralidade que a avaliação, principalmente as conduzidas pelos estados brasileiros, tem tido na referência de qualidade e de gestão da educação. No entanto, salienta-se ser imprescindível o cuidado de que as avaliações externas sejam colocadas a serviço de uma educação pública de qualidade para todos os estudantes, sem quaisquer distinções, base de uma sociedade verdadeiramente democrática.

REFERÊNCIAS

ADAMS, Don; ACEDO, Clementina; POPA, Simona. In search of quality education. In: ADAMS, Don; ACEDO, Clementina; POPA, Simona. (Ed.). **Quality and qualities: tensions in education reforms**. Rotterdam: Sense; Paris: Unesco: International Bureau of Education, 2012. (Comparative and International Education: a Diversity of Voices, v. 16). p. 1-22.

ALAVARSE, Ocimar M.; BRAVO, Maria Helena; MACHADO, Cristiane. Avaliação como diretriz das Políticas Educacionais dos Governos Federal, Estaduais e Municipais: o caso brasileiro. Trabalho apresentado no **III Congresso Ibero Americano de Política e Administração da Educação**. Zaragoza, Espanha. 2012.

BONAMINO, Alicia; BESSA, Nícia; FRANCO, Creso. O “estado da avaliação” nos Estados. In: Bonamino, A.C., Bessa, N., Franco, C. (Org.) **A avaliação da educação básica: pesquisa e gestão**. Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio; São Paulo: Loyola, 2004, p. 65-78.

BONAMINO, Alicia; SOUSA, Sandra Maria Zákia Lian. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 2, p. 373-388, abr./jun. 2012.

BRASIL. Presidência da República. **Plano Nacional de Educação-PNE**. Lei Federal 13.005 de 25 de junho de 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm>. Acesso em: 25 mar. 2015.

CASASSUS, Juan. **A escola e a desigualdade**. Brasília: Líber Livro, 2007.

DOURADO, Luiz Fernando (Org.). **A Qualidade da Educação: conceitos e definições**. Brasília: MEC/Inep, 2007.

FREITAS, Luiz Carlos. Caminhos da avaliação de Sistemas Educacionais no Brasil: o embate entre a cultura da auditoria e a cultura da avaliação. In: BAUER, Adriana; GATTI, Bernadete A.; TAVARES, Marialva R. (Org.). **Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil: implicações nas redes de ensino, no currículo e na formação de professores**. Florianópolis: Insular, 2013. p. 147-176.

GAME (Grupo de avaliação e medidas educacionais). A avaliação externa como instrumento da gestão educacional nos estados: relatório final. Belo Horizonte: Game/ Faculdade de Educação / Universidade Federal de Minas Gerais, ago. 2011.

LOPES, Valéria. V. **Cartografia da avaliação educacional no Brasil**. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

MACHADO, Cristiane; ALAVARSE, Ocimar Munhoz. Qualidade das escolas: tensões e potencialidades das avaliações externas. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 39, n. 2, p. 413-436, abr./jun. 2014.

MACHADO, Cristiane. Impactos da avaliação externa nas políticas de gestão educativa. **Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación**, v. 11, n. 1. p. 41-55, 2013.

MACHADO, Cristiane. Avaliação Externa e Gestão Escolar: reflexões sobre uso dos resultados. **Revista @mbienteeducação**, v. 5, n. 1, p. 70-82, jan/jun, 2012.

MINHOTO, Maria Angélica Pedra. Notas sobre a avaliação da qualidade de sistemas educacionais. In: BAUER, Adriana; GATTI, Bernadete A.; TAVARES, Marialva R. (Org.) **Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil: origem e pressupostos**. Florianópolis: Insular, 2013. p. 137-148.

OLIVEIRA, Lina Kátia Mesquita. Os sistemas educacionais de avaliação e a gestão educacional. Trabalho apresentado no **II CONAVE - Congresso Nacional de Avaliação Educacional**. Unesp Bauru, 24-26 set. 2012.

SOUSA, Sandra Maria Zákia Lian; OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Sistemas estaduais de avaliação: uso dos resultados, implicações e tendências. **Cadernos de Pesquisa**, v.40, n. 141, p. 793-822, set./dez. 2010.

SOUSA, Sandra Maria Zákia Lian. Avaliação externa e em larga escala no âmbito do estado brasileiro: interface de experiências estaduais e municipais de avaliação da educação básica com iniciativas do governo federal. In: BAUER, Adriana; GATTI, Bernadete A.; TAVARES, Marialva R. (Org.). **Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil**: implicações nas redes de ensino, no currículo e na formação de professores. Florianópolis: Insular, 2013. p. 61-87.

SANTOS, Catarina de A.; NOGUEIRA, Danielle X. P.; JESUS, Girlene R.; CRUZ, Shirleide P. da S. **Avaliação de desempenho docente nas redes estaduais de educação básica no Brasil**. Trabalho apresentado no III Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação. Zaragoza. 14 a 17 de novembro de 2012.

VIANNA, Heraldo M. Medida da qualidade em educação: apresentação de um modelo. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, n.2, p.99-104, jul/dez. 1990.

CRISTIANE MACHADO é doutora em Educação pela Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (FEUSP). Professora titular do PPGE da Universidade Cidade de São Paulo. Coordenador do Grupo de Estudos e Pesquisas em Política Pública, Avaliação e Qualidade (Geppaq). E-mail: cristiane13machado@yahoo.com.br

OCIMAR MUNHOZ ALAVARSE é licenciado em Pedagogia pela Universidade Federal de São Carlos-SP (1984), Mestre (2002) e Doutor (2007) em Educação pela Universidade de São Paulo. Professor da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. Coordenador do Grupo de Estudos e Pesquisas em Avaliação Educacional (Gepave). E-mail: ocimar@usp.br

PAULO HENRIQUE ARCAS é Licenciado em História pela Universidade de São Paulo (1997). Mestre (2003) e Doutor em Educação pela Universidade de São Paulo (2009). Atualmente é consultor do Instituto Internacional de Planejamento de la Educación (IIPE – UNESCO). E-mail: arcasmg@uol.com.br

Recebido em abril de 2015

Aprovado em setembro de 2015

O discurso da gestão democrática na Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (1995-2004)

The discourse of democratic management in the Brazilian Journal of Policy and Management of Education (1995-2004)

El discurso de la gestión democrática en la Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (1995-2004)

ANA LUCIA CALBAISER DA SILVA

JAIME FARIAS

JOSÉ CARLOS ROTHEN

Resumo: Este estudo buscou investigar a participação da Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBP AE) na construção do *discurso educacional* brasileiro, a partir da análise dos artigos publicados nessa revista no período de 1995 a 2004. A metodologia pautou-se pela articulação da bibliometria com a análise do discurso foucaultiana. A RBP AE foi considerada, neste estudo, como veículo de divulgação científica que participou do processo de dispersão do *discurso educacional* por meio da preponderância do discurso da gestão democrática.

Palavras-chave: Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBP AE); discurso educacional; gestão democrática.

Abstract: This study aimed to investigate the participation of the Brazilian Journal of Policy and Management of Education (RBP AE) in the construction of the Brazilian “educational discourse” from the analysis of the articles published in this journal from 1995 to 2004. The methodology is based on the link between the bibliometrics and Foucault’s discourse analysis. In this study, RBP AE was considered as a science communication vehicle that participated in the dispersion process of the “educational discourse” through the preponderance of the discourse of democratic management.

Keywords: Brazilian Journal of Policy and Management of Education (RBP AE); educational discourse; democratic management.

Resumen: Este estudio buscó investigar la participación de la Revista Brasileña de Política y Administración de la Educación (RBP AE) en la construcción del *discurso educativo* brasileño, a partir del análisis de los artículos publicados en esa revista en el período de 1995 y 2004. La metodología se basa en la articulación de bibliométricos con el análisis del discurso de Foucault. La RBP AE fue considerada en este estudio, como vehículo de divulgación científica que participó en el proceso de dispersión del *discurso educativo* a través de la preponderancia del discurso de la gestión democrática.

Palabras clave: Revista Brasileña de Política y Administración de la Educación (RBP AE); discurso educativo; gestión democrática.

INTRODUÇÃO

Na área educacional, o processo histórico dos estudos sobre administração, gestão democrática e gerencialismo está atrelado às formas de compreender a organização das instituições, sobretudo as públicas. As investigações sobre administração da educação pública brasileira ganharam maior expressão a partir da década de 1930; no período anterior, foram poucos os trabalhos teóricos e de sistematização do conhecimento a tratar especificamente sobre administração da educação (SANDER, 2007).

Os acontecimentos que se deram a partir da década de 1930 foram importantes para o processo de desenvolvimento de estudos da área. Nesse contexto, destaca-se o fim da República Velha, a permanência de políticas pautadas no discurso nacionalista, a centralização administrativa do Estado Novo e o desenvolvimento de políticas intervencionistas na economia (CUNHA, 1989). Analisando esse período, Dermeval Saviani (2010) aponta que o processo de industrialização e de modernização marcou profundamente a sociedade brasileira. A educação escolar, por sua vez, incorporou as demandas dessa nova realidade, considerando a expansão e as transformações do mercado de trabalho.

Segundo Benno Sander (1981), o processo de desenvolvimento desse campo de estudos ocorreu sob uma relação de interdependência entre Administração Pública e Administração da Educação. Para a administração pública educacional do país, houve a adoção de estudos realizados em âmbito internacional, como os princípios da administração científica de Frederick Taylor, industrial de Henri Fayol, e burocrática de Max Weber. Uma das justificações para a adoção dos princípios da administração científica na administração pública pautou-se pela consideração de que, embora primordialmente pensados para a organização empresarial capitalista, estes princípios não se restringiriam às organizações lucrativas.

A aproximação entre administração empresarial e administração escolar teve sentidos distintos para teóricos de cada área. Maria de Fátima Costa Félix (1986) destaca que, no ponto de vista de teóricos da Administração de Empresas, os princípios da Teoria Geral da Administração (TGA), elaborados primordialmente para as empresas, poderiam ser generalizados para organizações cuja finalidade não fosse lucrativa, como é o caso das instituições públicas educacionais. Já para teóricos da Administração Escolar, a aproximação entre administração empresarial e administração escolar pautou-se pela busca da cientificidade por meio da validação de seus princípios por teorias da administração de empresas. Tais teorias permitiriam o alcance de eficiência e de racionalidade que outras organizações, como as empresas, já haviam alcançado.

O estudo sobre gestão democrática **na área da educação** ganhou forte expressão na década de 1980, momento em que o país passava por um processo de redemocratização política. A busca por uma gestão democrática passou a fazer parte da reivindicação dos movimentos sociais do período. A possibilidade de participação da comunidade nas tomadas de decisão, a descentralização da estrutura educacional por meio da municipalização, a busca por uma escola que atendesse a todos, foram algumas das bandeiras levantadas naquele contexto (RISCAL, 2009).

A inserção do princípio de gestão democrática na Constituição Federal de 1988 foi uma das conquistas desses movimentos. Embora houvesse empecilhos para a realização plena da gestão democrática no interior da escola, como, por exemplo, a falta de uma cultura participativa, espaços foram abertos para que ocorresse a participação da comunidade nos processos de tomada de decisão. Convém ressaltar que o exercício participativo no interior da escola é compreendido por alguns estudiosos como aprendizagem para a cidadania na sociedade democrática (DOURADO, 2005, GOHN, 2006).

Na produção científica da área, esse contexto trouxe maiores discussões sobre a administração pública que, na concepção de alguns autores, sob forma hierárquica, refletia o autoritarismo presente no Estado. Questionou-se a forma burocrática como a educação estava organizada nos diversos níveis. O termo gestão, nesse momento, passa a ser mais frequente nos estudos realizados na área. Enquanto a sociedade civil organizada lutava por gestão democrática na educação, as políticas públicas tendiam a implantar um projeto gerencialista. Tal projeto ganhou notoriedade com a Reforma Gerencial do Estado realizado no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). De acordo com os princípios do gerencialismo, pautado pela lógica da mundialização, globalização e neoliberalismo, o Estado passaria a ser “agente efetivo de regulação do mercado e de capacitação das empresas no processo competitivo internacional” (BRESEER-PEREIRA, 2001, p. 22).

Observando o modelo de gestão gerencialista realizado no Brasil, Fernando Luiz Abrucio (2010) destaca que suas principais bases foram: (a) democratização acompanhada por princípios de legalidade e publicidade, que tendem a garantir o fortalecimento de controle externo; (b) descentralização, em resposta, principalmente, ao regime centralizado do período militar; (c) profissionalização da burocracia por meio de capacitação dos servidores e concursos públicos.

Nesse período, diversos estudiosos passaram a questionar o gerencialismo, buscando compreender seus conceitos, sua relação com a educação e com a sociedade capitalista. Para isso, buscaram-se na literatura internacional aspectos

teórico-metodológicos que possibilitassem ampliar o conhecimento sobre gerencialismo (CASASSUS, 2001; RISCAL, 2009).

Conforme visto acima, a discussão sobre aspectos organizacionais da educação pública brasileira esteve relacionada a três concepções de organização institucional, cada uma delas com maior preponderância em determinado contexto histórico. Essas concepções podem ser representadas por meio de três conceitos: administração, gestão democrática e gerencialismo. Cada um desses termos representa uma tendência geral em determinado momento, tanto no que se refere às práticas organizacionais quanto à produção do conhecimento. Contudo, cabe ressaltar que as três concepções mencionadas acima não designam formas puras de organização: existem entrecruzamentos entre elas. Portanto, uma determinada concepção organizacional pode apresentar características em comum com outra(s).

Considerando tais questões, este artigo tem como objetivo apresentar aspectos da construção do “discurso educacional” sobre administração, gestão democrática e gerencialismo no meio acadêmico. Para isso, elegeram-se como objeto de pesquisa os artigos publicados na Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBPAE) no período de 1995 a 2004.

O ESTUDO DA RBPAE: CONSTRUINDO CAMINHOS, APONTANDO DISCURSOS

A RBPAE¹, um dos periódicos científicos da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE), surgiu em 1983 como um projeto de divulgação científica na área de política e de gestão da educação. Para Sander (1983), a criação da Revista representou para a ANPAE uma forma de concretizar seus objetivos institucionais.

Segundo Gilson Ricardo Medeiros Pereira e Maria da Conceição Lima de Andrade (2007), no período de criação da RBPAE, os programas de pós-graduação em educação estavam em processo de consolidação nas universidades brasileiras. Tal fato possibilitou aumento considerável na produção e divulgação de pesquisas acadêmicas e, conseqüentemente, a criação de uma rede de periódicos voltados para a educação. Percebe-se, nesse instante, que a criação da RBPAE reflete esse movimento, propiciando à ANPAE maior participação no âmbito das discussões teóricas e práticas na área da política e administração da educação.

1 Desde sua fundação em 1983 até o ano de 1995, o periódico analisado era denominado Revista Brasileira de Administração da Educação. A partir de 1996, passou a ser intitulado Revista Brasileira de Política e Administração da Educação. Neste artigo adota-se esta última denominação como referência a ambos os períodos.

Maria Beatriz Moreira Luce, que foi designada para o cargo de editor, foi a responsável pela elaboração do projeto inicial e lançamento da Revista. Relatando a história da criação da RBPAE, Luce (2001, p. 141) aponta que:

O início de nossa Revista foi motivado pela noção de que, por força da qualificação de especialistas, então habilitados nos cursos de Pedagogia, havia demanda por um periódico semestral que promovesse a sua educação continuada e também, de outra parte, pela noção de que a expansão da pós-graduação e da pesquisa no país, já proporcionava massa crítica suficiente para que à diretoria fossem submetidos artigos em quantidade e qualidade que permitissem uma rigorosa seleção de matérias.

Dessa forma, a RBPAE surgiu como espaço de qualificação profissional e de socialização de conhecimentos produzidos pela comunidade científica, contando com o apoio intelectual de pesquisadores e de pós-graduados que poderiam submeter artigos à Revista. Além disso, considerou-se que a produção e socialização dos saberes poderiam ser realizadas pela própria elite intelectual brasileira, que não precisaria mais recorrer apenas à importação de conhecimentos ou restringir-se aos conhecimentos disponíveis em suas próprias Instituições de Ensino Superior. A RBPAE oportunizaria o intercâmbio entre pesquisadores da área (SILVA, 2012).

Considerando o contexto histórico em que a RBPAE é constituída, percebe-se que esse periódico acompanhou o processo de redemocratização da sociedade brasileira e de Reforma Administrativa do Estado, realizada, conforme vimos acima, no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso. Nesse contexto, as discussões sobre gestão pública ganharam destaque, em especial nos debates no campo da educação. Segundo Silva (*op. cit.*), “a Revista reflete o movimento que as organizações públicas de ensino sofreram, iniciando pela discussão sobre administração da educação, perpassando pelo processo de definição e luta pela gestão democrática, e apresentando discussões tanto pró quanto contra o gerencialismo” (p. 126).

Enquanto meio de divulgação científica do campo educacional, são expressos na RBPAE opiniões, discussões, denúncias da realidade e projeções sobre o papel da administração e da gestão no processo de melhoria da qualidade da educação brasileira.

ASPECTOS METODOLÓGICOS

Este trabalho consiste em uma pesquisa bibliográfica que utiliza artigos da RBPAE como fonte para o estudo do discurso da comunidade acadêmica

sobre administração, gestão e gerencialismo. A análise dos artigos publicados nesse periódico é compreendida, neste estudo, como possibilidade de interpretar a relação desse veículo com a comunidade científica. Isso ocorreu pelo levantamento da sua produção, o que permitiu identificar aspectos relacionados à autoria dos artigos. De passagem, a identidade dos autores não foi propriamente o objeto deste estudo, haja vista que a função *autor*, na perspectiva foucaultiana, é “característica do modo de existência, de circulação e de funcionamento de certos discursos no interior de uma sociedade” (FOUCAULT, 2006, p. 274). Em outras palavras, o que se buscou não foi atribuir uma singularidade aos autores, mas, sim, compreender sua ligação com o espaço de produção de discursos. Nesse contexto, o autor não cria enunciados, mas assume determinada posição na rede de relações de poder por onde circulam estratégias e discursos que compõem a comunidade científica.

Para cumprir os objetivos mencionados, a análise dos artigos foi realizada, inicialmente, por meio de estudo bibliométrico. Esse procedimento originou um banco de dados na forma de uma planilha eletrônica, contendo elementos coletados nos artigos da RBPAE (título, autor, ano etc.). A partir dessa documentação, as informações foram organizadas segundo critérios quantitativos. Essas informações permitiram a construção de categorias baseadas na frequência de expressões encontradas em seus títulos, escolhidas como objeto de estudo as seguintes: administração da educação, gestão democrática, gerencialismo.

Por meio dessa categorização, percebeu-se a alteração no discurso educacional. Conforme Silva (2012, p. 13), houve uma descontinuidade em relação ao uso das categorias supracitadas no período de 1995 a 2004. Até então, a expressão *Administração da Educação* era a mais utilizada; contudo, sua frequência decresce a partir de 1995, quando o termo *Gestão* torna-se mais frequente nos títulos dos artigos. Nesse mesmo período, em função da ampliação da discussão sobre gestão, ganha maior espaço um conjunto de conceitos atribuídos ao gerencialismo. A partir disso, delimitou-se o *corpus* da investigação nos 38 artigos publicados no período de 1995 a 2004, que mencionaram em seus títulos as categorias *administração da educação*, *gestão democrática* e termos relacionados ao gerencialismo (*gestão estratégica*, *gestão inovadora*).

Convém ressaltar que a utilização da bibliometria não está isenta de críticas. Estas estão relacionadas, principalmente, a sua associação à ciência positivista. Isto se dá pela utilização de ferramentas matemáticas e estatísticas, conforme indica Maria Cristina Piumbato Innocentini Hayashi et al. (2007). Para superar esses limites, incorporaram-se, nesta investigação, elementos metodológicos da chamada *Análise Foucaultiana do Discurso* (FLICK, 2009, p. 304).

A relação entre bibliometria e os estudos foucaultianos (em especial, a arqueologia do saber) baseia-se na proposta teórico-metodológica de Lídia Alvarenga (1998). A autora pretende ampliar as possibilidades de análise dos dados empíricos levantados pela bibliometria a partir de uma abordagem dialógica. Isso significa que dados quantitativos propiciam interpretações não apenas sobre aspectos discursivos mais frequentes e evidentes, mas também sobre aqueles que estão ocultos e/ou indeterminados.

Para a autora, a relação entre bibliometria e arqueologia do saber ocorre por meio de pressupostos como:

1) a bibliometria e a arqueologia do saber são disciplinas que têm como objeto comum os discursos formadores de um campo de conhecimento; 2) a literatura que forma uma área de conhecimento é polifônica, dispersa, descontínua, intertextual e dependente de estratégias persuasivas e pragmáticas, estas estreitamente dependentes das posições de poder ocupadas por seus produtores; 3) o processo de produção de conhecimento depende de estratégias persuasivas e pragmáticas decorrentes das aspirações de poder e interesse inerentes ao comportamento dos autores; 4) os estudos bibliométricos, caracterizando-se especialmente por sua base empírica, são passíveis de fornecer subsídios concretos e sistematizados para estudos arqueológicos, evidenciando entre ambos os campos uma relação de complementaridade (ALVARENGA, 1998, p. 253).

A partir disso, verifica-se que a bibliometria e a arqueologia do saber são concepções que podem complementar-se, permitindo uma exploração mais abrangente dos dados. Nesse sentido, apresenta-se, a seguir, o estudo bibliométrico que serve como referência à investigação do *discurso educacional* veiculado na Revista.

OS AUTORES E O DISCURSO EDUCACIONAL NA RBPAE

O termo discurso, na acepção aqui utilizada, refere-se ao “conjunto dos enunciados que provém de um mesmo sistema de formação” (FOUCAULT, 1972, p. 135). A relação dos autores com a Revista é mediada, portanto, por um conjunto de enunciados específicos - mas não permanentes. Esses enunciados, à medida que são definidos por certas regras de formação, constituem as condições de existência dos discursos (*op. cit.*). É nesse sentido que o discurso é analisado, não para encontrar algo que seria seu ponto de origem, mas para compreendê-lo em sua dispersão. Para isso, busca-se identificar as regularidades de determinada formação discursiva e as condições que tornam possível a circulação de certos discursos (e a consequente interdição ou desvalorização de outros). Desse modo, verifica-se que a Revista participa da construção de um *discurso educacional*. A partir

das informações obtidas por meio da análise dos artigos selecionados, buscou-se identificar aspectos relacionados aos autores desses artigos e sua participação na formação desse discurso.

Em primeiro lugar, o *discurso educacional* construído na Revista está vinculado à administração, mesmo porque esse é seu foco, em termos editoriais. Contudo, o termo *gestão* tem sido muito utilizado no meio educacional atualmente. Essa tendência é verificada na Revista, conforme os dados coletados. Entre 1995 e 2004, foram publicados 38 artigos que continham em seus títulos os termos *administração* (12 artigos) e *gestão* (26 artigos). Após leitura e análise, esses estudos foram classificados nas seguintes categorias: *administração da educação* (dez artigos), *gestão democrática* (22 artigos) e *gerencialismo* (seis artigos).

Verificou-se que esses artigos apresentaram 46 autores diferentes; apenas três deles estiveram presentes em mais de uma publicação². Por esses dados, percebe-se que a Revista desenvolveu, nesse período, uma política editorial que permitiu a inserção de *novos* autores e não apenas a publicação de artigos de autores já incluídos em outras edições. Com isso, pode-se afirmar que diferentes autores contribuíram para a formação do discurso sobre gestão democrática na RBPAE. Pode-se, também, afirmar que, na seleção de artigos, a política editorial da Revista não esteve baseada em critérios de escolha por afinidade pessoal e/ou *status*.

Para verificar aspectos mais específicos relacionados à autoria dos artigos investigados foram coletadas informações disponíveis na plataforma do Currículo Lattes³ dos autores. É importante ressaltar que nesse momento foram selecionadas apenas as informações referentes ao ano em que o artigo foi publicado. Com base nos apontamentos disponibilizados nessa plataforma, foi construída a Tabela 1, na qual se observa a titulação dos autores que publicaram os artigos selecionados.

Tabela 1: Titulação acadêmica dos autores

TITULAÇÃO ACADÊMICA	TOTAL	PORCENTAGEM
Livre-Docência	2	4,3%
Pós-Doutorado	7	15,2%
Doutorado	16	34,8%
Doutorando	6	13,1%

2 A disparidade entre o número de autores (46) e o número de artigos (38) publicados explica-se pela questão de haver trabalhos em coautoria.

3 Para a obtenção de dados referentes ao Currículo Lattes dos autores, foi consultado o site <http://lattes.cnpq.br/>, que possui um banco de dados com o currículo dos autores. A alimentação desse banco de dados é realizada pelos próprios autores.

Tabela 1: Titulação acadêmica dos autores

TITULAÇÃO ACADÊMICA	TOTAL	PORCENTAGEM
Mestrado	4	8,7%
Mestrando	1	2,2%
Especialização	2	4,3%
Graduando	1	2,2%
Não Informado	7	15,2%
Total Geral	46	100%

Fonte: SILVA, Ana Lúcia Calbaiser (2012).

Os autores com nível de pós-graduação (Livre-Docência, Pós-Doutorado, Doutorado, Doutorando, Mestrado, Mestrando, Especialização) corresponderam a 82,6%, sendo a maior incidência o nível *Doutorado*, com 34,8%. Considerando que os autores dos artigos também são leitores da Revista, percebe-se que a circulação dos discursos dispostos no periódico ocorreu, especialmente, entre os pós-graduados. A Revista, portanto, apresentou considerável inserção no meio acadêmico, principalmente, em programas de pós-graduação, constituindo-se como um dos veículos de divulgação da comunidade científica.

Quanto à área de atuação dos autores⁴, a investigação explicitou as possíveis relações entre os campos de conhecimento dos autores dos artigos selecionados, conforme a tabela abaixo.

Tabela 2: Área de atuação do autor

Área de atuação	Total	Porcentagem
Administração	1	2,2%
Ciências Sociais	2	4,3%
Educação	32	69,5%
Educação Especial	1	2,2%
Filosofia	1	2,2%
Gestão Educacional	1	2,2%
Pedagogia	1	2,2%
Não informado	7	15,2%
Total geral	46	100%

Fonte: SILVA, Ana Lúcia Calbaiser 2012.

Na Tabela 2, verifica-se que todos os autores atuavam em áreas relacionadas às Ciências Humanas. A grande maioria deles afirmou pertencer à área da Educação (69,5%). Percebe-se, também, que autores de áreas distintas

4

Estas informações também foram coletadas no Currículo Lattes dos autores.

(porém não distantes) da Educação, como Filosofia, colaboraram, eventualmente, com a circulação do *discurso educacional* na RBPAE. Nota-se, portanto, que essas são áreas correlatas, cujas discussões teóricas podem aproximar-se da Educação.

Conforme visto acima, a análise da distribuição do discurso educacional na teia de relações que compõem a comunidade científica presente na Revista, formada, principalmente, por pós-graduados da área da Educação, destaca que a categoria *gestão democrática* foi mais frequente nos artigos pesquisados. Em razão disso, realiza-se, a seguir, a análise dessa categoria como aspecto preponderante no discurso veiculado na revista.

DISCURSO EDUCACIONAL: GESTÃO DEMOCRÁTICA

Tendo em vista os aspectos apontados anteriormente, sobre o modo como se organiza a produção científica na RBPAE, é possível ampliar o entendimento sobre as relações de poder presentes na formação dos discursos que envolvem a comunidade científica e a sociedade. Conforme indica Foucault (2004), “em toda sociedade a produção do discurso é ao mesmo tempo controlada, selecionada, organizada e redistribuída por certo número de procedimentos” (p. 8-9), sendo que esses mecanismos de controle delimitariam o discurso aceitável em determinado contexto.

Assim, é importante dimensionar as diversas teorias que influenciam as relações sociais. Uma dessas teorias, presente com maior frequência na RBPAE, conforme visto acima, é a da gestão democrática. A análise dos artigos indica que os autores tendem a apresentar essa teoria de modo prescritivo. Pouco se discutem, portanto, os fundamentos filosóficos da gestão democrática, mas se a enfatiza como ideal a ser alcançado. Nesse sentido, o conjunto de artigos investigados demonstra uma orientação política da Revista e, também, uma forma de esta inserir-se na comunidade científica. Ao veicular, em sua maioria, estudos voltados à prescrição, a Revista participa do processo de afirmação do discurso da gestão democrática no âmbito da formação do discurso educacional.

Analizando os pressupostos foucaultianos, Gary Radford (*apud* ALVARENGA, 1998) aponta que a participação de atores sociais na afirmação de discursos é um dado fundamental para a estruturação e delineação do conhecimento científico, pois esse “repousaria sobre um suporte institucional, sendo reforçado e acompanhado por outros estratos e práticas sociais” (p. 255). A partir da constatação dessa dinâmica, é possível pensar na circulação dos discursos presentes na sociedade, por meio de instrumentos como os periódicos de divulgação científica. Essa circulação possibilita a coexistência, a confrontação e a ocultação de teorias na comunidade científica. Convém ressaltar que as

teorias não deixam de existir por causa dessa dinâmica; contudo, dependendo do contexto, algumas são mais evidentes que outras.

Considerando a incidência das teorias veiculadas nos artigos da Revista, percebe-se que uma das razões para a forte presença de discursos em prol da gestão democrática é sua linha editorial. Essa linha busca contribuir para a “produção e socialização do conhecimento no campo das políticas públicas e da gestão democrática da educação no Brasil” (FARENZENA; LUCE; SANDER, 2009, p. 7).

Sendo a Revista um veículo de divulgação científica, existe uma lógica interna que norteia sua política editorial, a qual influencia na seleção de artigos e, conseqüentemente, de discursos veiculados. Essa seleção está relacionada a sua linha editorial, que se vincula aos fatores externos e internos. No caso da RBP AE, destacam-se fatores como a legislação educacional, que regulamenta a organização da educação pública, pautada na gestão democrática, além dos interesses da própria mantenedora da Revista, a ANPAE, que visa a constituir-se como fórum de discussão sobre temas relacionados à administração e às políticas educacionais. A Revista, portanto, representa a confluência dessas relações de poder que se estabelecem no âmbito da produção científica e, com base nisso, estabelece um conjunto de normas e valores que regem seu funcionamento e são necessários a sua inserção na cultura acadêmica (MIRANDA; PEREIRA, 1996). Além disso, é importante salientar que a participação no circuito dos impressos científicos demanda seu reconhecimento institucional por parte da sociedade, ou pelo menos, dos leitores e possíveis autores.

Desse modo, as práticas de submissão de artigos estão relacionadas à lógica interna e externa da RBP AE, conforme mencionado acima. Para Dely Bezerra de Miranda e Maria de Nazaré Freitas Pereira (*op.cit.*), os possíveis autores submetem artigos com orientação próxima ao que “imaginam” ser a linha editorial da Revista, buscando reduzir as possibilidades de rejeição dos trabalhos. Convém ressaltar que, no contexto brasileiro, o discurso da gestão democrática foi amplamente defendido no processo de abertura política pós-regime militar e consolidou-se por meio do preceito constitucional da “gestão democrática do ensino público” (BRASIL, 1988). Com isso, a Revista tende a colaborar com o processo de implantação e implementação de políticas fundamentadas no referido discurso.

Nota-se que na RBP AE, além do discurso sobre gestão democrática, foram publicados estudos sobre gerencialismo, em menor quantidade, porém. Alguns desses artigos pautaram-se por críticas a essa concepção teórica. De acordo com Sandra Aparecida Riscal (2009) uma das razões da resistência ao uso do discurso gerencialista na educação brasileira pauta-se pelo caráter hierarquizante e

centralizador que o termo gerencialismo possui. No senso comum, esse conceito está fortemente relacionado ao poder pessoal e individual e, segundo essa linha de pensamento, tal relação de poder poderia restringir a participação coletiva.

Verifica-se que os artigos relacionados ao discurso gerencialista não se distanciam, em geral, do discurso da gestão democrática, uma vez que aquele é apresentado de maneira crítica. Pode-se mesmo considerar que essa crítica ao gerencialismo reafirma grande parte dos enunciados fundamentais da gestão democrática.

CONCLUSÃO

Neste trabalho, buscou-se evidenciar alguns aspectos subjacentes à produção científica, especificamente à produção veiculada por uma revista reconhecida no meio acadêmico: a RBP AE. Outrossim, significou elucidar, num certo nível, as relações construídas dentro de um regime de verdade.

Considerando que a circulação de discursos ocorre por meio de autores e, na Revista, também pela ação de editores, buscou-se compreender aspectos da formação desses discursos. Para tanto, foram analisadas questões relacionadas à autoria dos artigos, no sentido de identificar a inserção dos autores na comunidade científica no momento em que publicaram seus artigos. Com esse propósito, investigou-se a titulação acadêmica desses autores e sua área de atuação. Constatou-se que a grande maioria era formada por autores pós-graduados, o que indica que a Revista pôde contar com o apoio de pesquisadores desse nível acadêmico para a submissão de artigos, alcançando um dos propósitos dispostos em seu projeto editorial. Sobre a área de atuação, notou-se que, embora a maioria dos autores estivesse ligada à Educação, o *discurso educacional* constituiu-se também pela participação de autores de outras áreas do conhecimento. Isso possibilitou a ampliação da circulação desse discurso em distintas áreas da comunidade científica.

Além disso, foram apontados alguns aspectos que corroboraram a inserção da RBP AE na comunidade científica. Tais aspectos foram relacionados à compreensão da frequência com que os termos *administração*, *gestão* e *gerencialismo* apareceram nos títulos dos artigos. A partir dos dados bibliométricos sobre essa produção, foram estabelecidos como período de análise os anos de 1995 a 2004, quando houve uma mudança na ênfase dos discursos veiculados na Revista. Os artigos que continham em seus títulos o termo *administração* tornaram-se menos frequentes em relação aos que continham o termo *gestão*, e os artigos com termos relacionados a *gerencialismo* começam a ganhar espaço na Revista.

Quanto à orientação da política editorial, verificou-se que o discurso

educacional está majoritariamente relacionado, na Revista, ao discurso sobre gestão democrática, a partir das relações de poder subjacentes às práticas editoriais. Segundo Foucault (1995), a preponderância de um discurso supõe uma relação de poder que não é simples imposição ou consentimento, mas depende dos efeitos, reações e respostas mútuas: é uma ação de um sobre a ação do outro. Dessa forma, a presença, embora reduzida, de artigos sobre gerencialismo configura-se na estratégia de afirmação do discurso preponderante no periódico, que é o da gestão democrática.

Por meio deste estudo foi possível perceber que a produção do *discurso educacional* não é uma prática exclusiva da RBPAE. Essa Revista apresenta-se como veículo de divulgação no cenário científico, abrindo espaço para a participação de atores sociais que compõem a comunidade científica, colaborando, ambos, para a construção discursiva sobre a gestão democrática da educação brasileira.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Desafios contemporâneos para a reforma da administração pública. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon. (Org.). **Administração pública**: coletânea. Trad. Sonia Midori Yamamoto, Mirian Oliveira. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: ENAP, 2010. p. 537-548.

ALVARENGA, Lúcia. Bibliometria e arqueologia do saber de Michel Foucault – traços de identidade teórico-metodológica. **Ciência da Informação**. v. 27, n. 3, p. 253-261. 1998.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%20c3%a7ao.htm>. Acesso em: 16 mar. 2011.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Do Estado Patrimonial ao Gerencial. In: SACHS, Ignacy; WIHEIM, Jorge; PINHEIRO, Paulo Sérgio (Org.). **Brasil**: um século de transformações. São Paulo: Companhia das Letras, 2001. p. 222-259. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=509>>. Acesso em :22 abr. 2011.

CASASSUS, Juan. A reforma educacional na América Latina no contexto de globalização. Tradução de Luiz Pontual. Cadernos de Pesquisa. n. 114, p. 7-28,

nov. 2001. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/cp/n114/a01n114.pdf>. Acesso em: 06 jun. 2011.

CUNHA, Célio da. **Educação e autoritarismo no estado novo**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1989. (Coleção Educação Contemporânea. Série Memória da Educação).

DOURADO, Luiz Fernando. Gestão democrática da educação e mecanismo de participação coletiva. **Debate**: retrato da escola. Ministério da Educação. Salto para o Futuro; TV Escola: Boletim 12, jun./jul. p. 27-30, 2005.. Disponível em: <tvbrasil.org.br/fotos/salto/series/150822 RetratosEscola.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2011.

FARENZENA, Nalú; LUCE, Maria Beatriz; SANDER, Benno. RBP AE, 25 anos de caminhada: e a trilha continua [Editorial]. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 25, n. 1, p. 7-10, jan./abr. 2009.

FÉLIX, Maria de Fátima Costa. **Administração escolar**: um problema educativo ou empresarial. 3. ed. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1986. (Coleção Educação Contemporânea).

FLICK, Uwe. **Introdução à pesquisa qualitativa**. Trad. Joice Elias Costa. 3ª ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FOUCAULT, Michel. **Estética**: literatura e pintura, música e cinema. 2. ed. Organização e seleção de textos de Manuel Barros da Motta. Trad. Inês Autran Dourado Barbosa. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2006. (Coleção Ditos e Escritos III).

_____. **A ordem do discurso**: aula inaugural no Collège de France, pronunciada em 2 de dezembro de 1970. 10ª ed. Trad. Laura Fraga de Almeida Sampaio. São Paulo: Loyola, 2004.

_____. O sujeito e o poder. In: DREYFUS, Hubert L.; RABINOW, Paul. **Foucault**: uma trajetória filosófica: para além do estruturalismo e da hermenêutica. Trad. Vera Porto Carrero. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995. p. 231-249.

_____. **A arqueologia do saber**. Trad. Luiz Felipe Baeta Neves. Revisão de Lígia Vassalo. Petrópolis, RJ: Vozes; Lisboa: Centro do Livro Brasileiro, 1972.

GOHN, Maria da Glória. Educação Não-formal, Participação da Sociedade Civil e Estruturas Colegiadas nas Escolas. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação**. Rio de Janeiro, v. 14, n. 50, p. 27-38, jan./mar. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40362006000100003&lang=pt>. Acesso em: 04 jun. 2011.

HAYASHI, Maria Cristina Piumbato Innocentini. et al. Um estudo bibliométrico sobre a educação jesuítica no Brasil colonial. **Biblios: Revista de Bibliotecologia y Ciencias de La Información**. Lima, v. 8, n. 27, p. 1-18, 2007.

LUCE, Maria Beatriz Moreira. Editorial [Editorial]. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 17, n. 2, p. 141-144, jul./dez. 2001.

MIRANDA, Dely Bezerra de; PEREIRA, Maria de Nazaré Freitas. O periódico científico como veículo de comunicação: uma revisão de literatura. **Ciência da Informação**, v. 25, n. 3, p. 375-382, set./dez. 1996. Disponível em: <<http://revista.ibict.br/cienciainformacao/index.php/ciinf/article/view/462/421>>. Acesso em: 21 mar. 2012.

PEREIRA, Gilson Ricardo Medeiros; ANDRADE, Maria da Conceição Lima de. A construção da administração da educação na RBAE (1983-1996). **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBP AE)**, Porto Alegre, v. 23, n. 1, p. 137-151, jan./abr. 2007.

REVISTA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO. Janeiro de 1995 a dezembro de 1995.

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO. Janeiro de 1996 a dezembro de 2005.

RISCAL, Sandra Aparecida. **Gestão democrática no cotidiano escolar**. São Carlos: EdUFSCar, 2009. (Coleção UAB-UFSCar).

SANDER, Benno. **Administração da educação no Brasil: genealogia do conhecimento**. Brasília: Liber Livro, 2007.

_____. Apresentação. **Revista Brasileira de Administração da Educação**, v. 1, n. 1, p. 7-8, jan./jun. 1983.

_____. **Administração da Educação no Brasil**: evolução do conhecimento. Fortaleza: Edições UFC; Brasília, DF, Associação Nacional de Profissionais de Administração da Educação, 1981. (Série Cadernos de Administração Escolar, VII).

SÁ-SILVA, Jackson Ronie; ALMEIDA; Cristóvão Domingos de; GUINDANI; Joel Felipe. Pesquisa educacional: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, ano 1, n. 1, p. 1-15, jul. 2009. Disponível em: <<http://www.rbhcs.com/index_arquivos/Artigo.Pesquisa%20documental.pdf>>. Acesso em: 07 maio 2014.

SAVIANI, Dermeval. **História das idéias pedagógicas no Brasil**. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2010. (Coleção memória da educação).

SILVA, Ana Lúcia Calbaiser da. **Encruzilhadas da organização educacional**: conceito de administração, de gestão e de gerencialismo na RBP AE. 2012. 184 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de São Carlos. São Carlos: UFSCar, 2012.

ANA LÚCIA CALBAISER DA SILVA é doutoranda em Educação pela Universidade Federal de São Carlos – UFSCar. Atualmente é professora na Escola Superior de Tecnologia e Educação de Porto Ferreira – Asser Porto Ferreira. E-mail: anacalbaiser@yahoo.com.br

JAIME FARIAS é doutor em Educação pela Universidade Federal de São Carlos – UFSCar. Atualmente é professor do Curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Coordenação Pedagógica da UFSCar. E-mail: jaimefarias@uol.com.br

JOSÉ CARLOS ROTHEN é doutor em Educação pela Universidade Metodista de Piracicaba. Atualmente é professor adjunto do Departamento de Educação da Universidade Federal de São Carlos. E-mail: jcr3219@yahoo.com.br

*Recebido em novembro de 2015
Aprovado em dezembro de 2015*

Gestão democrática na Educação Infantil: uma análise da RBP AE no período de 2000 a 2012

Democratic management in child education: an analysis of RBP AE from 2000 to 2012

Gestión democrática en la Educación Infantil: un análisis de la RBP AE en el período de 2000 a 2012

TELMA APARECIDA TELES MARTINS SILVEIRA
CAROLINE SILVA ARAÚJO

Resumo: Este trabalho analisa as concepções de gestão na Educação Infantil, especialmente a democrática, tendo por referência os artigos produzidos na Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBP AE) no período de 2000 a 2012. É possível afirmar que os estudos sobre gestão educacional privilegiaram como temática o Ensino Fundamental, o Ensino Médio e o Ensino Superior, o que nos permite dizer que a Educação Infantil ainda ocupa lugar marginal nas discussões do campo da gestão. Além disso, a produção analisada não apresenta discussão aprofundada sobre a gestão democrática nas creches e pré-escolas.

Palavras-chave: Educação infantil; gestão democrática; RBP AE.

Abstract: This paper analyses the management conceptions in in early childhood education, especially the democratic conception, referring to articles published in the Brazilian Journal of Policy and Management of Education (RBP AE) from 2000 to 2012. It can be argued that the studies about educational management give privilege to elementary education, high school and higher education as themes, allowing us to state that early childhood education still occupies a marginal position in the field. Furthermore, the analyzed production does not present a deep discussion of the democratic management in day care centers and preschools.

Keywords: Early childhood education; democratic management; RBP AE.

Resumen: En este trabajo se analizan los conceptos de la gestión en la Educación Infantil, sobre todo lo democrático, teniendo como referencia los artículos producidos en la Revista Brasileña de Política Educativa y de la Administración (RBP AE) en el período de 2000-2012. Es posible afirmar que los estudios sobre gestión educacional privilegiaron como temática la educación primaria, la educación secundaria y la educación superior, lo que nos permite decir que la educación de la primera infancia sigue ocupando un lugar marginal en los debates del campo de la gestión. Por otra parte, la producción analizada no presenta una discusión a fondo sobre la gestión democrática en las guarderías y centros de educación preescolar.

Palabras clave: Educación en la primera infancia; gestión democrática; RBP AE.

INTRODUÇÃO

As políticas de gestão e de educação no Brasil foram marcadas por um conjunto de transformações econômicas e sociais impostas pelo reordenamento das relações de produção, que acarretaram na reestruturação do Estado enquanto um dos alicerces que estruturam o sistema capitalista (MARTINS, 2007). A relação entre Estado e políticas sociais sofreu novas reformulações, em que o Estado se constitui como mínimo em ações sociais e máximo em intervenções ideológicas e mercadológicas.

Essas reformulações interferem na organização das instituições educativas e nos papéis dos sujeitos que constituem esses espaços, exigindo novas habilidades aos profissionais da educação (DOURADO, 2003a). Ao mesmo tempo, no campo da educação, frente aos anseios da sociedade civil organizada, foram incorporadas a gestão democrática e a Educação Infantil à legislação brasileira.

Nesse campo de tensões políticas, econômicas, sociais e de reordenamento do Estado, a Educação Infantil alcança, do ponto de vista legal, sua legitimidade, sendo considerada como parte da Educação Básica. A Constituição Federal do Brasil de 1988 reconhece a educação da criança pequena como parte da educação, passando a ser, ao menos do ponto de vista legal, “um dever do Estado e um direito da criança” (BRASIL, 1988, Art. 208, inciso IV). Outros dispositivos legais também asseguram às crianças o acesso à educação escolar, como o Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990), a Lei n. 9.394/96, de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, (BRASIL, 1996) e a Emenda Constitucional n. 59/2009 (BRASIL, 2009).

A gestão democrática é proposta nas políticas educacionais e nos projetos institucionais. Os documentos oficiais, como a Constituição Federal de 1988, a LDB/1996 e a Lei n. 13.005 de 2014, apresentam a gestão democrática em novas bases de organização, tendo como princípio a participação de todos os atores do processo educativo (alunos, profissionais da educação, família e a comunidade local e escolar). Podemos afirmar que, no âmbito normativo, essas premissas passam a fazer parte das propostas e dos projetos do sistema público de ensino; mas sua “implantação só se efetiva se a gestão dos processos for participativa, ou seja, se houver participação ativa de todos os atores e instituições intervenientes nos processos de gestão” (DOURADO, 2003a, p. 150).

A fim de compreender a gestão democrática na Educação Infantil faz-se necessário apreender o conceito de *gestão*, especialmente a democrática, e de *Educação Infantil* e, ainda, como esses dois campos se materializam nas políticas educacionais e nos projetos institucionais. A partir deste estudo, destacamos os

limites e as possibilidades da construção de uma gestão democrática na Educação Infantil.

Como ponto inicial de problematização do estudo, analisou-se a gestão democrática na Educação Infantil nas publicações da Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBP AE), no período de 2000 a 2012, com o objetivo de perceber as incidências de pesquisas sobre gestão democrática na Educação Infantil. Uma questão norteou a pesquisa: quais as características e as contribuições das publicações da RBP AE referentes à gestão democrática na Educação Infantil?

Para tratar dessa problemática, o texto está organizado em três partes: primeiro, discute em que consistem Educação Infantil e gestão, especialmente a democrática; segundo, apresenta a Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBP AE) e, então, analisa as pesquisas que essa revista vem publicando sobre gestão e Educação Infantil.

EDUCAÇÃO INFANTIL E GESTÃO DEMOCRÁTICA

A educação da infância no Brasil vem-se constituindo como objeto de investigação mais sistemático. Sua expansão deve-se, dentre outros fatores, às modificações do papel da mulher na sociedade, com sua inserção no mercado de trabalho¹ e a intensificação da urbanização. Diversos autores - entre eles Barbosa (1997, 1999), Alves (2002; 2007) e Silva (2003) - apontam que essas modificações se inserem no conjunto de fatores complexos e contraditórios presentes na organização social, com suas características econômicas, sociais e políticas. Para a Educação Infantil ter a importância que possui hoje, foram necessárias organizações de movimentos sociais e educacionais que buscaram o reconhecimento legal da educação de crianças de zero até seis anos².

Historicamente, a educação da infância no Brasil foi marcada por uma dupla trajetória: a tradição de guarda (assistencialismo) nas creches e escolas maternas, destinadas às crianças pobres e abandonadas, e a ênfase no aspecto escolarizante, nos jardins de infância. Importa destacar que as origens históricas dessas instituições foram constituídas em duas redes paralelas, que possuíam objetivos, públicos e profissionais, diferenciados. A creche atendia a crianças de

1 Houve a inserção de mulheres de várias classes sociais, sobretudo das mulheres de classe média, já que as de baixa renda sempre ocuparam funções variadas no mundo do trabalho.

2 A Educação Infantil foi alterada pela Emenda Constitucional n. 053 de 06 de dezembro de 2006, modificando essa etapa da Educação Básica para o atendimento de crianças de zero a cinco anos e não de zero a seis anos, pois o Ensino Fundamental passou de oito anos para nove anos, contemplando a inserção da criança de seis anos no Ensino Fundamental. Apesar disso, indicamos no presente trabalho a expressão de até seis anos para designar a Educação Infantil.

zero a sete anos, e atualmente, a referência legal é para o atendimento é de crianças de zero a três anos de idade.

A concepção assistencialista evidenciada nas instituições de atendimento à criança pobre trazia implícita uma proposta de educação que se caracterizava pela formação de hábitos, comportamento e obediência das crianças, sendo uma educação para a submissão, “que pretendia preparar os pobres para aceitar a exploração social” (KUHLMANN JR., 2000, p. 8). Para as crianças mais abastadas, o princípio educativo se centra em métodos e atividades pedagógicas voltadas para o desenvolvimento social, cognitivo e outras habilidades. Essa é a realidade tratada também por Oliveira (1993), Alves (2002), Haddad (2006) e Barbosa (2008).

É importante notarmos que a educação da criança pequena no Brasil tem sido diferenciada de acordo com os segmentos de classe, assumindo concepções pedagógicas para pobres e para ricos. Assim, as creches, destinadas à classe menos favorecida, estiveram ligadas às Secretarias de Bem-Estar Social, enquanto as pré-escolas eram ligadas às Secretarias de Educação. Somente com a promulgação da Constituição Federal de 1988, esse quadro começou a se modificar, pois as instituições voltadas para a educação da criança pequena vêm-se integrando ao sistema de ensino.

A Educação Infantil, portanto, insere-se na pauta das políticas educacionais e sociais, visando à garantia do direito das crianças menores de seis anos à educação. Apesar de, nas últimas décadas, ter sido ampliado o atendimento a essa criança, de terem sido realizadas melhorias das condições de seu atendimento e de se ter avançado na qualificação dos seus profissionais, ainda são muitos os desafios para a consolidação da educação da criança nessa faixa etária, tanto em termos qualitativos quanto quantitativos, como vêm mostrando as pesquisas da área (Machado, 2000; Oliveira, 2002; Barbosa, 2003; 2008; 2011; Marquez, 2006; Alves, 2007; Martins, 2007; Rosemberg e Mariano, 2010).

Destaca-se que a Educação Infantil no Brasil ganhou mais visibilidade a partir do arcabouço legal, como a Constituição Federal de 1988, que se torna um marco na história da infância brasileira, quanto à construção social do direito da criança menor de seis anos à educação, de acordo com o seu art. 208: “O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: [...] IV - atendimento em creche e pré-escola às crianças de 0 a 5 anos de idade”, considerando-as como *instituições educacionais*. A referida legislação marcou o fortalecimento de um novo paradigma sobre a infância, a partir do qual a criança passou a ser percebida como sujeito de direitos, cidadã, e não apenas objeto de tutela, como na legislação anterior. Essa valorização na Constituição Federal de 1988 pode significar algo positivo, já que “no cerne desse movimento encontra-se

o debate sobre a possibilidade de superação da conotação negativa que aquelas instituições têm tido historicamente no Brasil, sustentada pela ideia de ‘carência’ e de incompetência familiar” (BARBOSA, 2003, p. 2).

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) de 1990, por sua vez, é outro marco importante, o qual considera a criança, enfaticamente, como cidadã de direitos subjetivos inalienáveis, dentre os quais a Educação Infantil. Na LDB/1996, a Educação Infantil é considerada a primeira etapa da Educação Básica, com função educativa, que abrange o cuidado e a educação das crianças pequenas em creches e pré-escolas. A esse respeito, o art. 29 da Lei preceitua: “A Educação Infantil, primeira etapa da Educação Básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança até seis anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade”. No art. 31, a avaliação é concebida de forma processual, em que devem ser realizados acompanhamento e registro do desenvolvimento da criança, rompendo com a ideia da Educação Infantil como preparatória para o Ensino Fundamental (BARBOSA, 1999; ALVES, 2007). Importante destacar também que essas prerrogativas consideram a criança “em sua totalidade, evitando a fragmentação de sua educação e a valorização excessiva de apenas alguns aspectos do desenvolvimento infantil em detrimento de outros” (ALVES, 2009, p. 2).

Em seu artigo 62, em que há exigência de habilitação específica: em nível superior - licenciatura de graduação plena - e, como formação mínima, ensino médio modalidade normal, a referida Lei também prescreve a formação e valorização dos profissionais da Educação Básica. Essa normatização diz respeito à atuação na Educação Infantil e nas séries iniciais do Ensino Fundamental. A Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (Anfope) defende que a formação seja realizada em nível superior, em curso de pedagogia licenciatura plena, com qualidade. Destaca-se a necessidade de analisar, debater e discutir a formação desses profissionais a fim de se garantir uma formação de professores que contemple as especificidades da Educação Infantil, haja vista que a falta de domínio do campo da educação da criança pequena é realidade nas diferentes regiões brasileiras.

Portanto, a Educação Infantil constitui-se, na atualidade, como primeira etapa da Educação Básica, responsabilidade dos municípios em regime de colaboração com estados e União, devendo também obedecer aos princípios da organização educacional, que deve primar pelo processo de ensino que promova a aprendizagem da criança. Dentre esses princípios, destaca-se a gestão democrática da educação pública, conforme determina a Constituição Federal de 1988, a LDB/1996 e a legislação educacional posterior.

Importante compreender que a concepção de gestão está implicitamente relacionada à concepção de educação. A educação é uma prática social, mediada e mediadora do trabalho, da sociabilidade e da cultura, sendo, “portanto, ela mesma, constituída e constituinte” dessas relações (FRIGOTTO, 1999, p. 25), marcada por seu tempo histórico e por concepções de classe. A escola nesse contexto se materializa como espaço de conhecimentos historicamente produzidos e sistematizados, possibilitando alcançar seu objetivo fundamental, a formação de “sujeitos concretos-participativos, críticos e criativos” (DOURADO, 2003b, p. 16).

A gestão é definida como articulação entre os aspectos físicos, materiais, humanos e financeiros que visam à concretização da função social da escola, compreendida como “espaço de socialização e problematização da cultura, especialmente, do saber historicamente produzido” (DOURADO, 2003b, p. 16) que demarca suas especificidades e necessidades. Nessa perspectiva, Dourado (1998; 2003b); Sander (2007b) e Alves (2007) tratam do termo *gestão* como o que possibilita maior abrangência de significados nas políticas, pois é compreendido numa perspectiva sistêmica, que engloba as políticas e as diretrizes educacionais, a gestão de sistemas de ensino, a autonomia e a participação.

A partir de 1988, o sistema de ensino público se organiza para garantir formas democráticas de gestão. Isso porque a Constituição Federal de 1988 determinou, no art. 206, que o ensino terá como um dos princípios a gestão democrática. Os desdobramentos legais referentes a essa forma de gestão materializaram-se na Lei nº 9.394/96, de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, estabelecendo-a como um dos princípios norteadores do ensino público. Ressalve-se que os municípios terão que definir as ações para que a gestão na Educação Básica seja democrática, conforme o princípio da participação em conselhos e na criação do projeto pedagógico (art. 14), e que as instituições públicas de Educação Superior o farão por meio de colegiados deliberativos, em que participarão segmentos da comunidade institucional, local e regional (art. 56).

Do mesmo modo, a Lei n. 13.005 de 2014, que trata do Plano Nacional de Educação (2014-2024) apresenta como uma de suas diretrizes o princípio da gestão democrática (arts. 2º e 9º). Em uma das estratégias da Meta 07 é abordado o aprimoramento da gestão democrática mediante a autoavaliação das escolas. A meta 19, por sua vez, trata da efetivação da gestão democrática da educação, sendo estipulados prazos e estratégias que assegurem o cumprimento dessa meta (BRASIL, 2014). No novo PNE é possível encontrar uma indicação clara acerca do desenvolvimento da gestão democrática nas instituições públicas, mas este também apresenta limites para a sua efetivação quando evidencia o modo genérico de participação da comunidade escolar que, ligada a critérios meritocráticos e

de desempenho, confirma a lógica de uma gestão pautada por uma concepção mercantilizadora, neoliberal e gerencialista, tão combatida pelos movimentos sociais e de educadores deste país.

No caso da Educação Infantil, diversos documentos legais, como a Política Nacional de Educação Infantil (2006), os Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação infantil (2006) e as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI) (2009) destacam a necessidade de garantia de processos de gestão democrática dentro das instituições de Educação Infantil, pois sua ação pedagógica deve ter como referência a participação da família nos processos decisórios da instituição. Podemos destacar o artigo 8º das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI), Resolução n. 05/2009, que afirma “o estabelecimento de uma relação efetiva com a comunidade local e de mecanismos que garantam a gestão democrática e a consideração dos saberes da comunidade”.

A gestão no campo educacional é um espaço de embate de projetos antagônicos. Em se tratando de gestão, podemos encontrar dois projetos políticos em disputa. Um relacionado à reforma do Estado e à busca de eficiência na perspectiva economicista, especialmente na década de 1980, e outro baseado nas experiências alternativas de gestão pública, pensados pós-ditadura militar, com os movimentos de redemocratização do país.

A primeira vertente foi influenciada, no Brasil, especialmente na década de 1990, com a reforma estrutural do Estado, diante das críticas à sua falta de eficiência e característica patrimonialista. A administração pública gerencial foi proposta pelo ex-ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira, adaptando esse modelo, desenvolvido especialmente no contexto cultural da Inglaterra e Estados Unidos, ao contexto nacional, de acordo, também, com as prescrições do Consenso de Washington para a América Latina. Essa reforma visava à transformação do modelo de administração pública vigente, modificando a estrutura burocrática para uma cultura gerencial e colocando em prática ferramentas e ideias de gestão do setor privado (PAULA, 2005).

Por outro lado, havia uma demanda por maior participação da sociedade civil na política e pela reivindicação da cidadania. Uma concepção diferente reivindicava a participação dos atores sociais na definição das políticas públicas, problematizando a ocorrência de desafios que iam além de questões administrativas e gerenciais. A vertente social não trouxe uma proposta de organização do aparelho estatal, o que contribuiu para que as alternativas de gestão democráticas se tornassem mais focalizadas e para que prevalecesse na gestão pública a forma gerencial.

A gestão democrática na educação faz parte desse embate entre as concepções gerencial e democrática das políticas implementadas pelo Estado, evidenciando que a gestão da educação não é algo dado, acabado, mas em constante construção, aprendizado e luta política. Nas políticas educacionais, esse embate entre as concepções democrática e gerencial pode ser observado, por exemplo, na falta de organicidade das políticas de gestão e organização das escolas, ora conferindo centralidade à democratização da gestão, ora à concepção gerencial (AGUIAR, 2009; FONSECA; OLIVEIRA, 2009; DOURADO, 2007). Nesse contexto, no intuito de democratizar a gestão das escolas, em conformidade com a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996 e com o antigo Plano Nacional de Educação (2001-2010), foram criados vários mecanismos para a democratização, como o Grêmio Estudantil, a Eleição dos dirigentes Escolares, o Projeto Político Pedagógico, o Conselho de Escola, a Associação de Pais, que visam à participação dos interessados por sua qualidade e função social: os alunos, os responsáveis pelos alunos, os professores, os funcionários administrativos da escola e a coordenação pedagógica.

Se já constatado o descaso do Estado com a educação, bem como com outros direitos sociais, é necessário, então, aproximar a gestão da escola daqueles que podem pressionar o Estado no sentido oposto. As contradições da participação da comunidade fazem-se presentes, porém elas são parte do processo de construção de uma escola historicamente diferente da atual. Nesse sentido, ao

Se conseguir a participação de todos os setores da escola – educadores, alunos, funcionários e pais – nas decisões sobre seus objetivos e seu funcionamento haverá melhores condições para pressionar os escalões superiores a dotar a escola de autonomia e de recursos (PARO, 2006, p. 12).

Pensar os problemas da escola como restritos aos problemas de administração oculta a questão política da escola pública. Considerando-se a especificidade da gestão, a democrática deve ser pensada em um movimento de construção de uma escola voltada para a realidade da escola e para os anseios daqueles que dela fazem parte, em contraposição a uma escola que desconsidera o contexto cultural do educando, que impõe um currículo que nega as especificidades da classe trabalhadora, que é marcada pelo autoritarismo das decisões e por uma organização e gestão burocráticas. Nesse sentido, Dourado (2003b) argumenta que a materialização de uma gestão de fato democrática implica repensar os mecanismos de participação na organização do trabalho na escola, considerando as relações sociais.

A REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO E AS PRODUÇÕES NA ÁREA DA GESTÃO E EDUCAÇÃO INFANTIL

O periódico em estudo é uma publicação da *Associação Nacional de Política e Administração da Educação* (ANPAE). Fundada em 1961, essa Associação vem-se consolidando como um importante espaço de discussão sobre política e administração educacional. Isso pode ser observado pela parceria com outras associações e entidades, como a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd), a Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (Anfope), o Fórum Nacional de Diretores de Faculdades, Centros de Educação ou equivalentes das Universidades Públicas Brasileiras (Forumdir), o Centro de Estudos Educação e Sociedade (Cedes) e a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), pela participação em conferências nacionais de Educação, no Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública e na organização de congressos internacionais. Além disso, a ANPAE e suas publicações têm sido objeto de muitos estudos acadêmicos (Algarte, 1998; Calixto, 2010; Oliveira e Lopes, 2010; Castro e Werle, 2009; Maia, 2004, 2008; Pereira e Andrade, 2007; Sander, 1986; Silva e Tothen, 2011; Viana, 1990), evidenciando sua relevância para a área educacional.

Inicialmente, essa Associação foi chamada Associação Nacional de *Professores de Administração Escolar*. Em 1971, passou a ser Associação Nacional de *Profissionais de Administração Escolar*. Em 1976, abrange seu escopo para a Educação, sendo denominada Associação Nacional de Profissionais de *Administração Educacional*. Em 1980, passa a ser Associação Nacional de Profissionais de *Administração da Educação*. E, finalmente, Associação Nacional de *Política e Administração da Educação*, em 1996, denominação vigente até hoje. Segundo Sander (2007a), havia um movimento sociopolítico nas décadas de 1980 e 1990 que impulsionou o interesse pela redefinição do perfil do dirigente escolar e pela reconstrução teórica da gestão. Nos meios acadêmicos, revelou-se fecunda a interação entre ciência política e teorias organizacionais e administrativas, bem como um esforço entre a formulação de políticas e a implantação efetiva nas instituições públicas. A ANPAE, na década de 1990, acaba inserindo-se nesse movimento, levando à inserção do termo Política tanto no nome da Associação quanto no de seu periódico.

Em relação à Revista, em 1964, a Associação publica os *Cadernos de Administração Escolar* (1964-1982), promovendo a divulgação de trabalhos sobre a área. A partir de 1983, o periódico passa a ser uma revista com distribuição semestral e com o compromisso de fomentar as discussões da administração em

educação. Segundo Sander (1983), “A Revista está nas mãos dos educadores como veículo de intercâmbio, de debate, de educação, de participação no esforço de construção e reconstrução permanente do conhecimento científico no campo da educação”. Em 1997, o periódico sofre diversas alterações, passando a chamar-se Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBPAE), e a própria associação passa a chamar-se *Associação Nacional de Política e Administração da educação*, em sintonia com a revisão pela qual passa o próprio nome da Associação.

Segundo Maia (2008), esta manteve, até a década de 1990, os objetivos e o formato de seleção dos artigos para publicação, tendo sofrido algumas alterações editoriais. Segundo a mesma autora, a Revista tem como objetivo, a partir de então,

Apresentar e discutir questões teóricas e práticas de política e Administração da educação em geral e, mais especificamente, de políticas públicas e institucionais da educação, planejamento educacional, gestão de sistemas e instituições educacionais e avaliação da educação (MAIA, 2008, p. 6).

Destacamos que a ANPAE se constitui como espaço importante para a discussão das políticas educacionais e da gestão, sendo uma das principais entidades científicas do campo da educação no Brasil, desempenhando, ao longo dos anos, papel significativo de difusão e de legitimação do conhecimento produzido nesse campo.

Isso se dá na medida em que os envolvidos tensionam a realidade educacional, debatem-na e, em suas reuniões estaduais, regionais e nacional, dialogam sobre o que significa analisá-la como parte constitutiva do cenário educacional por seu papel de agente mobilizador, aglutinador e divulgador do conhecimento sobre política e gestão da educação, cuja construção e existência se dão na inter-relação com outras instituições.

Dessa forma, realizamos um levantamento da produção no campo da gestão e da Educação Infantil publicada no periódico RBPAE que possibilitasse perceber as características e as contribuições das publicações referentes à temática. Acreditando na real possibilidade de contribuição para o fortalecimento das discussões da área de gestão e de Educação Infantil, o estudo privilegiou em sua análise os anos de 2000 a 2012, posteriormente à aprovação da LDB/1996, portanto, e seus desdobramentos, a fim de perceber as repercussões das políticas educacionais propostas na década de 1990 nas produções acadêmicas no período em estudo.

A pesquisa que ora realizamos tem como metodologia o “estado do conhecimento” ou “estado da arte”, pois possibilita mapear o que foi produzido pela RBPAE acerca da temática em estudo, no cenário nacional, o que contribui

também para a revisão da literatura no campo pesquisado. Ferreira (2002) pontua que os pesquisadores têm utilizado essa metodologia “de levantamento e de avaliação do conhecimento sobre determinado tema” (p. 59) porque ela possibilita a socialização e a divulgação de um número considerável de pesquisas que vêm-se avolumando cada vez mais rápido.

Para realização deste estudo, foram consultados todos os artigos publicados entre os anos de 2000 e 2012. Inicialmente, recorremos aos títulos, aos resumos e às palavras-chave a fim de identificar o objeto de estudo de cada artigo no período de 2000 a 2012³. Para o levantamento das temáticas, não consideramos os seguintes tópicos da revista: Sessão Especial, Resenhas e Documentos Oficiais. No seu conjunto, foram classificados 245 artigos, com suas diferentes temáticas. Para a pesquisa em questão, foi utilizado como critério de seleção o descritor “Educação Infantil”, buscando filtrar aqueles que tratavam sobre *gestão*, especialmente a *democrática*.

Assim, inicialmente, a identificação dos artigos se deu a partir da orientação de descritores relacionados ao tema “Educação Infantil”. Nas pesquisas preliminares, identificamos os trabalhos que o contemplavam no título, no resumo e nas palavras-chave, realizando em um segundo momento a leitura de forma integral dos artigos selecionados. Em alguns casos, os artigos mencionavam o assunto *Educação Infantil* enquanto parte da Educação Básica, mas não havia aprofundamento desse tema nem uma apresentação consistente que relevasse sua inclusão nesta pesquisa. Assim, descartamos esses artigos. Os demais foram selecionados.

No período estudado, nenhum artigo cujo foco era a Educação Infantil trazia no título, no resumo ou nas palavras-chave o termo *gestão*. Isso evidencia que a discussão acerca da gestão na Educação Infantil ainda é tema pouco estudado e sua circulação é restrita. Salientamos que a gestão na Educação Infantil é temática fundamental que precisa ser problematizada, analisada e socializada. Nessa mesma direção, Alves (2007), em sua tese de doutoramento, identifica poucas pesquisas que tratam sobre gestão na Educação Infantil e destaca que essa discussão deve ser fomentada a fim de contribuir para o campo.

Dos 236 artigos publicados pela Revista no recorte em estudo, seis trataram, de forma específica, da Educação Infantil: *O movimento popular na construção da autonomia da criança pequena* (CARDOSO, 2003); *O financiamento da Educação Infantil no Brasil de 2003 a 2006* (CARNEIRO; MESQUITA, 2006); *Educação infantil e a família: perspectiva jurídica desta relação na garantia do direito à educação* (FERREIRA; GARMS, 2009); *A parceria entre o poder público municipal e as*

3 Os anos de 2000 e 2001 não possuem resumos nem palavras-chave; assim, foi necessária a leitura integral dos artigos, a fim de delimitar o objeto de estudo.

creches comunitárias: a Educação Infantil em Porto Alegre (SUSIN; PERONI, 2011); *A política de financiamento da educação no Brasil e a Educação Infantil* (MACÊDO; DIAS, 2011); *Legislação e políticas públicas para a Educação Infantil: articulações com a formação docente* (GUIZZO; FELIPE, 2012). Todos os artigos elencados têm a Educação Infantil como campo de discussão.

O primeiro artigo, *O movimento popular na construção da autonomia da criança pequena* (CARDOSO, 2003) analisou as possibilidades de constituição da autonomia em espaços institucionais de Educação Infantil que priorizavam os aspectos pedagógicos específicos para essa faixa etária, como aquelas que consideravam a Educação Infantil fase preparatória para a escolarização. Destaca a questão da organização do trabalho pedagógico, focando na rotina trabalhada pelas professoras, que, segundo a autora, ainda se dá de forma engessada, não permitindo mudanças não controladas e limitando a participação das crianças e das famílias, pois as decisões acabam centradas na figura do professor.

O segundo artigo, *O financiamento da Educação Infantil no Brasil de 2003 a 2006* (CARNEIRO; MESQUITA, 2006) aborda a Educação Infantil no contexto da legislação, demarcando as conquistas legais dessa etapa de ensino. Destaca o reconhecimento da criança como sujeito de direitos, dentre eles o direito à educação e a responsabilização dos municípios pela oferta desse atendimento. Nesse cenário, a autora assevera a insuficiência do financiamento para Educação Infantil nos anos de 2003 a 2005, recorte de análise na pesquisa das autoras.

No terceiro artigo, *Educação infantil e a família: perspectiva jurídica desta relação na garantia do direito à educação* (FERREIRA; GARMS, 2009), os autores analisam a relação entre família e instituição de Educação Infantil no âmbito da Constituição Federal de 1988, da Lei de diretrizes e Bases da Educação e do Estatuto da Criança e do Adolescente. Destacam o conceito de família, reconhecida como a mediadora primordial para a socialização do homem. Buscam nos aspectos jurídicos afirmar que a família tem o direito de saber acerca do processo pedagógico e de participar das ações institucionais.

O quarto artigo, *A parceria entre o poder público municipal e as creches comunitárias: a Educação Infantil em Porto Alegre* (SUSIN; PERONI, 2011) analisa a parceria entre poder público e entidades do movimento comunitário na ampliação do atendimento da Educação Infantil no município de Porto Alegre no período 1993/2003. As autoras discutem a relação público-privado, destacando a alternativa do Terceiro Setor, Terceira Via e minimização do papel do Estado.

O quinto artigo, *A política de financiamento da educação no Brasil e a Educação Infantil* (MACÊDO; DIAS, 2011) discute a política de financiamento para a Educação Infantil, dando ênfase ao processo de municipalização, descentralização e ao FUNDEB. Nesse processo, destacam a insuficiência de recursos para

a Educação Infantil e também a desarticulação das políticas no tocante à democratização do acesso à Educação Infantil.

O sexto e último artigo analisado, *Legislação e políticas públicas para a Educação Infantil: articulações com a formação docente* (Guizzo e Felipe, 2012) argumenta que a construção de uma nova identidade da Educação Infantil foi possibilitada pelo ordenamento normativo para essa área nos últimos anos. Como anteriormente não havia maiores preocupações com este nível da Educação Básica, consequentemente a qualificação dos/as professores/as que nela atuavam também era negligenciada. Nesse novo contexto normativo, surge a necessidade de se formularem políticas de formação de profissionais. As autoras relacionam essas discussões aos estágios curriculares dos futuros professores de Educação Infantil, pois estes se constituem como espaços de formação e possibilitam o estudo e a interpretação da realidade educacional.

Dos seis artigos analisados, a categoria mais trabalhada é financiamento da Educação Infantil, com dois artigos (Macêdo e Dias, 2011 e Carneiro e Mesquita, 2006). Os demais estão pulverizados em diferentes categorias, como: família (Ferreira e Garms, 2009), autonomia da criança (Cardoso, 2003), relação público/privado (Susin e Peroni, 2011) e estágio curricular (Guizzo e Felipe, 2012). Evidencia-se, assim, nas publicações da revista em estudo, em mais de uma década de publicações, ausência de discussões aprofundadas em Gestão na Educação Infantil. Podemos inferir que os artigos de Cardoso (2003) e de Ferreira e Garms (2009) tratam de questões interligadas ao âmbito da gestão educacional, destacando a organização do trabalho pedagógico e o papel dos profissionais da educação na promoção da autonomia da criança (CARDOSO, 2003).

Considera-se que o artigo de Ferreira e Garms (2009) trata de uma questão específica da gestão das instituições de Educação Infantil, bem como da escolar, que é participação e como esta está assegurada à família no âmbito das políticas públicas, porém não articula a discussão com os debates no âmbito da gestão, especialmente a democrática, apesar de tratar da participação, com a qual não faz relação explícita. Compreendemos que a ideia de participação é uma questão que está diretamente vinculada à gestão educacional, porém não foi o foco de discussão do trabalho, que se centra especificamente na consolidação legal do direito da família à participação efetiva nas instituições educacionais. Compreendemos que a ideia de participação é uma questão que está diretamente vinculada à gestão educacional, porém não foi o foco de discussão do trabalho, que se centra especificamente na consolidação legal do direito da família à participação efetiva nas instituições educacionais.

Consideramos que a participação da família no espaço educativo é condição indispensável à gestão educacional, a fim de garantir às crianças uma

educação em condição de complementaridade – família-instituição –, como previsto nos documentos legais. Porém, importa ressaltar que essa participação tem que ocorrer sob princípios democráticos no interior da instituição educativa, pois se corre o risco de essa participação não ocorrer ou se tornar mera legitimação das imposições feitas pela instituição. Dourado (2003a) trata a participação como elemento importante da gestão democrática no tocante à definição de objetivos e finalidades para o desenvolvimento da dinâmica educacional.

Os artigos de Carneiro e Mesquita (2006) e Macedo e Dias (2011) tratam do financiamento na Educação Infantil, considerando o contexto da gestão das políticas educacionais no âmbito da municipalidade. No que tange aos projetos político-pedagógicos voltados para a gestão democrática da escola, os referidos artigos não trazem discussões sobre a gestão na Educação Infantil e sua relação com o financiamento. As autoras Guizzo e Felipe (2012) também não desenvolvem a questão da gestão da Educação Infantil, apesar de citarem que o estágio curricular pode contribuir para se pensar a gestão educacional.

Somente em um artigo (Susin e Peroni, 2011), as autoras explicitam o que consideram como gestão democrática, porém não é realizada uma discussão aprofundada da questão; apenas se pontua que o poder público deve exigir a participação da comunidade na gestão das escolas conveniadas, em sintonia com o princípio da gestão democrática presente nos textos legais.

Relacionando com o contexto social mais amplo, importa destacar que a discussão sobre financiamento na Educação Infantil aparece nessa revista evidenciando a problemática vivida na década de 2000, ou seja, a falta de recursos para viabilizar a expansão e o atendimento de crianças menores de seis anos em instituições educativas.

A Educação Infantil, apesar de reconhecida no âmbito legal, enfrentou nessa década problemas de financiamento, pois o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério⁴ (Fundef) tinha como política o atendimento ao Ensino Fundamental no que se refere à destinação de verbas públicas e recursos para a formação do Magistério dos profissionais desse nível de ensino, acabando por viabilizar a desarticulação do sistema de ensino. Nessa política excluía-se a Educação Infantil, o Ensino Médio e as modalidades de ensino (Educação de Jovens e Adultos, Educação Especial, Educação Indígena, entre outras) das verbas e recursos deste fundo destinado à educação.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) foi instituído pela Emenda Constitucional nº 0.53/2006 e regulamentado

4 O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) vigorou de 1997 a 2006 (BRASIL, 1996).

pela Medida Provisória nº 339 de 28 de dezembro de 2006. O Fundeb terá duração de 14 anos, quatro a mais que o Fundef, e estenderá o financiamento para todas as etapas e modalidades da Educação Básica - Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio, Educação de Jovens e Adultos, Educação Especial, dentre outras.

No que se refere ao campo da Educação Infantil, é pertinente evidenciar o editorial da revista do ano de 2011, no qual é destacado que há somente “dois artigos tratando de políticas de Educação Infantil, tema que pouco tem aparecido de forma específica na RBPAE, o que pode incentivar autores no sentido de submeterem à revista artigos versando sobre essa temática” (FARENZENA, 2011, p.159).

Isso explicita o lugar secundário que a Educação Infantil tem ocupado na produção divulgada pela RBPAE, especialmente no período analisado (2000-2012). Sabe-se que a produção científica na Educação Infantil se vem fortalecendo e ampliando de forma crescente. Cabe, então, dada a relevância assumida pela temática, indagar: por que ainda é rara a divulgação de estudos acerca da gestão nessa etapa educacional?

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A gestão na Educação Infantil é um tema pouco explorado no Brasil, necessitando de mais estudos que possibilitem compreender sua importância na construção de uma educação de qualidade socialmente referenciada, em que todos os sujeitos envolvidos se reconheçam como atores importantes no processo educativo.

Consideramos que a gestão na Educação Infantil possui centralidade inquestionável na busca de melhoria da qualidade dessa etapa da Educação Básica. Essa qualidade, por sua vez, deve ter como referencial os princípios da gestão democrática expressos, dentre outras formas, na participação da família no espaço educativo.

Assim, a análise das publicações da Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBPAE) evidencia que a discussão acerca da gestão na Educação Infantil ainda é um tema que merece maior destaque nos estudos e carece de aprofundamento.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, M. A. da S. Conselhos escolares: espaço de cogestão da escola, **Retratos da Escola**, Brasília, v. 3, n. 4, jan./jun. 2009.

ALGARTE, R. A. **Produção de pesquisas em Administração da educação no Brasil**: relatório final da pesquisa. Brasília: ANPAE, 1998. 26 p. (Série estudos e pesquisas da ANPAE, 3).

ALVES, N. N. de L. Gestão democrática e participação familiar na Educação Infantil. In: III Simpósio Internacional de Educação e IV Fórum Nacional de Educação, **Anais Políticas públicas e gestão da educação: formação e atuação do educador**. Torres, RS: 2009.

_____. **Coordenação pedagógica na Educação Infantil**: trabalho e identidade profissional na rede municipal de ensino de Goiânia. 2007. 309 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2007.

_____. **Elementos mediadores e significativos da docência em Educação Infantil da rede municipal de ensino de Goiânia**. 2002. 200 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2002.

BARBOSA, I. G. Educação Infantil brasileira e a Emenda Constitucional n. 59/2009: dificuldades e perspectivas de construção de uma proposta educativa de qualidade. Os desafios da universalização da Educação Básica. **Salto para o Futuro**. Ano XXI Boletim 16 Nov/2011. p. 13-22.

_____. Das políticas contraditórias de flexibilização e de centralização: reflexões sobre a história e as políticas da Educação Infantil em Goiás. **Inter-Ação**. Goiânia: UFG, v. 33, n. 2, p. 379-394, jul./dez. 2008.

_____. et al. **Projeto Políticas públicas e educação da infância em Goiás**: história, concepções, projetos e práticas. Goiânia: UFG, 2003. 39 p.

_____. **A Creche**: história e pressupostos de sua organização. Goiânia, 1999. (digitalizado).

_____. **Pré-escola e formação de conceitos**: uma versão sócio-histórico-dialética. 1997. 169 f. (Tese de Doutorado) - Universidade de São Paulo, 1997.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 jul. 1990.

BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

BRASIL/MEC/SEB. **Política Nacional de Educação Infantil**: pelos direitos das crianças de zero a seis anos à educação. Brasília, DF: MEC/SEB, 2006a.

BRASIL/MEC/SEB. **Parâmetros Nacionais de Qualidade para Educação Infantil**. v.1 e 2. Brasília, DF: MEC/SEB, 2006b.

BRASIL/CNE/CEB. Resolução nº 05, de 17 de dezembro de 2009. Fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 dez. 2009.

BRASIL. Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 jun. 2014.

BRASIL. Emenda constitucional n. 59 de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da Educação Básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 nov. 2009.

BRASIL. Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei n. 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 jun. 2007.

CALIXTO, E. A. **A construção do conhecimento sobre a formação do administrador escolar: uma análise a partir das publicações nacionais**. 2010. 133 p. Dissertação (Mestrado em educação), Faculdade de Educação, UNESP, Marília, 2010.

CASTRO, M. L. S. de; WERLE, F. O. C. **Temáticas privilegiadas em periódicos nacionais: uma análise das publicações na área de administração da educação (1982-2000)**, **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 25, n. 3, set./dez. 2009.

DOURADO, L. F. Políticas e gestão da Educação Básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educação e Sociedade**, v. 28, n. 100, out. 2007.

_____. A gestão democrática e a construção de processos coletivos de participação e decisão na escola. In: AGUIAR, M. A. da S; FERREIRA, N. S. C. (Orgs.). Para onde vão a orientação e a supervisão educacional? 2. ed. Campinas, SP: Papirus, 2003a. p. 149-160.

_____ et al. **Gestão escolar democrática: a perspectiva dos dirigentes escolares na rede municipal de ensino de Goiânia-GO**. Goiânia: Alternativa, 2003b.

_____. A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. In: FERREIRA, N. S. C. (Org.) **Gestão Democrática da educação: atuais tendências, novos desafios**. São Paulo: Cortez, 1998.

FARENZENA, N. Editorial. Educação: uma janela aberta para o mundo. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 27, n. 2, p. 159-161, mai./ago. 2011.

FERREIRA, N. S. de A. As pesquisas denominadas “estado da arte”, **Educação e Sociedade**, ano XXIII, n. 79, ago. 2002.

FONSECA, M.; OLIVEIRA, J. F. A gestão escolar no contexto das recentes reformas educacionais brasileiras, **Revista Brasileira de Política e Administração da educação**, v. 25, n. 2, mai./ago. 2009.

FRIGOTTO, G. **Educação e crise do capitalismo real**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

HADDAD, L. Políticas integradas de educação e cuidado infantil: desafios, armadilhas e possibilidades. **Cadernos de Pesquisa**, v. 36, n. 129, set./dez. 2006. p. 519-546.

KÜHLMANN JR., M. Histórias da Educação Infantil brasileira. **Revista Brasileira de Educação**, n. 14, mai-ago 2000.

MACHADO, M. L. A. Desafios iminentes para projetos de formação de profissionais para a Educação Infantil. In: **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, n. 110, jul. 2000, p. 191-202.

MAIA, G. Z. A. As publicações da ANAPE e a trajetória do conhecimento em administração da educação no Brasil, **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 24, n. 1, p. 31-50, jan./abr. 2008.

_____. **As publicações da ANPAE e a trajetória do conhecimento em administração da educação no Brasil**. 2004. 200 p. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP), Marília, 2004.

MARQUEZ, C. G. **O banco mundial e a Educação Infantil no Brasil**. 2006. 215f. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2006.

MARTINS, T. A. T. **A Educação Infantil no curso de Pedagogia FE/UFG sob a perspectiva discente**, 2007. 221f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Goiás. Goiânia, 2007.

OLIVEIRA, C. de; LOPES, V. V. Autonomia, gestão escolar e órgãos colegiados: a produção de artigos em periódicos científicos (2000-2008). **Revista Brasileira de Administração da Educação (RBAE)**, v. 26, n. 3, p. 461-476, set./dez. 2010.

PARO, V. H. Gestão democrática da escola pública. 3. ed. São Paulo: Ática, 2006.

PAULA, A. P. P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social, **ERA eletrônica**, v. 45, n. 1, jan./mar 2005.

PEREIRA, G. R. de M.; ANDRADE, M. da C. L. A construção da administração da educação na RBAE (1983-1996). **Revista Brasileira de Administração da Educação (RBAE)**, v.23, n.1, p. 137-151, jan./abr. 2007.

ROSEMBERG, F.; MARIANO, C. L. S. Convenção internacional sobre os direitos da _____. Introdução à história da ANPAE como sociedade civil no campo da educação. 2007a. Disponível em: http://www.anpae.org.br/website/documentos/estudos/estudos_01.pdf

_____. **Administração da educação no Brasil**: genealogia do conhecimento. Brasília: Liber Livro, 2007b. criança: debates e tensões. Cadernos de Pesquisa, v.40, n.141, set./dez. 2010. p.693-728

SANDER, B. ANPAE e o compromisso com a administração da educação no Brasil. **Revista Brasileira de Administração da Educação (RBAE)**, Porto Alegre, v. 4, n. 1, p. 12-26, jan./jun. 1986.

_____. Consenso e conflito na administração da educação, **Revista Brasileira de Administração da Educação**, v. 1, n. 1, p. 12-34, jan./jun. 1983.

SILVA, A. L. C. da; TOTHEM, J. C. **A ANPAE e a construção de políticas educacionais: uma leitura dos editoriais da RBPAE**. In: VI Congresso Brasileiro da História da Educação, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, SP, Brasil; Anais, 2011.

SILVA, A. S. **A professora de Educação Infantil e sua formação universitária**. Tese. (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação, UNICAMP, Campinas, 2003.

VIANA, A. V. **A Associação Nacional dos Profissionais em Administração – ANPAE – e a valorização do profissional em administração da educação**. 1990. 96 p. Dissertação (Mestrado), Faculdade de Educação, UFC, Fortaleza, 1990.

ARTIGOS DA REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA
E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO (2000 - 2012)
SELECIONADOS PARA ANÁLISE

- 1) CARDOSO, M. A. O movimento popular na construção da autonomia da criança pequena, **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 19, n. 2, jul./dez. 2003.
- 2) CARNEIRO, M. F.; MESQUITA, M. C. D. O financiamento da Educação Infantil no Brasil de 2003 a 2006, **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 22, n. 2, jul./dez. 2006.
- 3) FERREIRA, L. A. M.; GARMS, G. M. Z. Educação infantil e a família: perspectiva jurídica desta relação na garantia do direito à educação, **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 25, n. 3, set./dez. 2009.
- 4) GUIZZO, Bianca; FELIPE, Jane. Legislação e políticas públicas para a Educação Infantil: articulações com a formação docente, **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 28, n. 3, set./dez. 2012.
- 5) MACÊDO, L. C. de; DIAS, A. A. A política de financiamento da educação no Brasil e a Educação Infantil, **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 27, n. 2, mai./ago. 2011
- 6) SUSIN, M. O. K.; PERONI, V. M. V. A parceria entre o poder público municipal e as creches comunitárias: a Educação Infantil em Porto Alegre, **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 27, n. 2, mai./ago. 2011.

TELMA APARECIDA TELES MARTINS SILVEIRA é Pedagoga/UFG, Mestre em Educação/UFG, Doutoranda em Educação pela Faculdade de Educação/UFG. Professora do Instituto Federal de Goiás – Campus Anápolis. Participante do Núcleo de Estudos e Pesquisas da Infância e sua Educação em Diferentes Contextos – NEPIEC. E-mail: teles.telma@gmail.com

CAROLINE SILVA ARAÚJO é Pedagoga/UFG, Mestranda em Educação pela Faculdade de Educação/UFG na linha de pesquisa “Estado, Políticas e História da Educação”. Professora da Rede Municipal de Ensino de Goiânia/GO. E-mail: carolsiar@hotmail.com

Recebido em julho de 2014

Aprovado em setembro de 2015

INSTRUÇÕES AOS COLABORADORES

A *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação* aceita para publicação trabalhos inéditos de autores nacionais e estrangeiros, em língua portuguesa ou espanhola. A editoria estimula e agradece antecipadamente o envio de artigos, colaborações e material para qualquer de suas seções. Os originais devem versar sobre temas pertinentes à política e à administração da educação em geral, seja sobre políticas públicas e institucionais de educação, planejamento da educação, gestão de sistemas, instituições e processos educacionais, e avaliação de políticas educacionais ou de instituições educativas. Os trabalhos devem ser remetidos à editoria da RBPAE e serão recebidos com o entendimento de que a ANPAE terá o direito de publica-los com exclusividade. Enquadrando-se no escopo e padrões editoriais da revista, serão encaminhados a consultores editoriais para avaliação. Estes manifestarão à editoria sua apreciação sobre a qualidade e pertinência da publicação, recomendações ou solicitações de atualização ou modificação dos artigos. Os consultores editoriais não terão conhecimento do nome dos autores dos textos submetidos à sua avaliação, nem os nomes dos avaliadores serão informados aos autores (*blind review*). Para serem publicados, os originais poderão sofrer alterações de natureza editorial.

ORIENTAÇÃO PARA O ENVIO DE ARTIGOS, DOCUMENTOS E RESENHAS

Os trabalhos, documentos e resenhas devem ser submetidos através do sistema online da revista: <http://seer.ufrgs.br/rbpae/>.

O cadastro no sistema e posterior acesso, por meio de *login* e senha, são obrigatórios para a submissão de trabalhos, bem como para acompanhar o processo editorial em curso.

NORMAS PARA PUBLICAÇÃO DE TRABALHOS E DOCUMENTOS

1. Editor de texto: Word para Windows 1997 ou posterior, tamanho A4, com margem superior e margem esquerda de três cm, margem inferior e margem direita de dois cm e com fonte Times New Roman de corpo 12 e espaçamento entrelinhas de 1.5.

2. A extensão do trabalho – incluindo títulos, resumo, palavras-chave, quadros, tabelas, gráficos, ilustrações, notas e referências bibliográficas – não deverá ultrapassar o limite de 48.000 caracteres, incluindo espaços entre palavras. O título do trabalho

deve estar no início da primeira página, justificado pelo centro e sem identificação do(s) autor(es), seguido dos títulos em inglês e em espanhol.

3. Antes do corpo do trabalho deverá vir um resumo em português de, no máximo, 600 caracteres, incluindo espaços entre palavras, com tradução ao inglês (*abstract*) e espanhol (*resumen*), em que constem objetivo, método e resultados do trabalho, além de três a cinco palavras-chave (*keywords, palabras clave*), para difusão internacional.

4. Os subtítulos devem estar todos em maiúsculas.

5. Os quadros, tabelas, gráficos, ilustrações e outras inserções deverão vir acompanhadas dos respectivos títulos e legendas e devem estar inseridos no corpo do texto.

6. As citações deverão ser apresentadas entre parêntesis no corpo do texto, incluindo o sobrenome do autor da fonte citada, a data de publicação e, se for o caso, a(s) página(s) citada(s), seguindo as normas da ABNT; os títulos devem estar em negrito.

7. As referências bibliográficas completas do(s) autor(es) citado(s) deverão ser apresentadas em ordem alfabética, no final do texto, de acordo com as normas da ABNT.

8. As notas de rodapé deverão ser exclusivamente informativas e explicativas, breves e utilizadas parcimoniosamente. Todas as notas deverão ser numeradas e colocadas no pé da página, utilizando comando automático do editor de textos.

9. Em arquivo separado, submetido como documento suplementar, deverão ser encaminhados: título do trabalho em português, inglês e espanhol, nome(s) completo(s) do(s) autor(es), acompanhado(s) de breve *curriculum vitae* em que se mencione titulação acadêmica, ocupação profissional e/ou acadêmica atual, vinculação institucional, endereço, e-mail e telefone. Em caso de vários autores, estes deverão informar sobre a ordem de precedência.

As referências devem ser indicadas no fim do artigo, e obedecer aos seguintes formatos básicos:

1. Livro: SOBRENOME, Prenome do autor. **Título (em negrito)** e subtítulo, se houver, separados por :. Edição (indicar só se não for a primeira, antes da abreviatura ed.). Local de publicação: editora, ano de publicação. Número de página (indicar apenas se necessário, antes de p.)

Exemplo: **TEIXEIRA, Anísio**. Educação no Brasil. 2. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1976.

2. Artigo de revista impressa: SOBRENOME, Prenome do autor. Título do artigo. **Nome do periódico (em negrito)**, local de publicação, volume (indicar depois de v.), número do fascículo (indicar depois de n.), número das páginas inicial e final (indicar depois de p.), mês e ano de publicação.

Exemplo: TEIXEIRA, Anísio. Natureza e Função da Administração Escolar. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, p. 273-278, jul./dez. 1997.

3. Artigo de revista eletrônica: SOBRENOME, Prenome do autor. Título do artigo. **Nome do periódico (em negrito)**, local de publicação, volume (indicar depois de v.), número do fascículo (indicar depois de n.), número das páginas inicial e final (indicar depois de p.), mês e ano de publicação. Disponível em: <endereço eletrônico>. Acesso em: dia mês (abreviado) e ano.

Exemplo: TEIXEIRA, Anísio. Natureza e Função da Administração Escolar. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, p. 273-278, jul./dez. 1997. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/anpae/publicacoes/revistarbpae.html>>. Acesso em: 13 ago. 2006.

As tabelas, gráficos, ilustrações e outras inserções devem ser acompanhadas dos respectivos títulos e legendas, tudo conforme as normas oficiais atuais. Solicita-se que venham separados do texto, com a indicação das localizações desejáveis, em cada caso, para efeito de publicação.

NORMAS PARA A PUBLICAÇÃO DE RESENHAS

A RBPAE publica resenhas de obras (livros e relatórios publicados) recentes e importantes para os estudos e debates sobre Política e Administração da Educação, enviadas diretamente à editoria da RBPAE em formato eletrônico (documento anexo a mensagem enviada pela internet ou por correio).

As resenhas publicadas podem ser oferecidas pelos autores ou solicitadas pela editoria da RBPAE. Em ambos os casos, as resenhas serão submetidas à avaliação de um ou mais consultores *ad hoc*, convidados em razão de seu conhecimento da obra revisada ou da matéria. A decisão final concernente à aceitação de uma resenha para publicação caberá sempre à editoria, com base nos seguintes critérios:

- Contribuição da resenha para a divulgação ou reconhecimento de obras relevantes para os estudos e debates sobre Política e Administração da Educação no Brasil.
- Apresentação do conteúdo da obra de forma clara e fiel, relativamente à tese ou ideias principais, aos seus fundamentos, metodologia, evidências e argumentos.
- Avaliação justificada da obra e suas conclusões.
- Adequação à linha editorial, em termos de respeito à pluralidade de ideias e concepções políticas e educacionais, assim como a pessoas e instituições.
- Qualidade textual, em termos de estrutura, estilo e linguagem acadêmico-científica.
- Tamanho e formatação adequados ao periódico (pelo menos 3.500 palavras).
- Atendimento das eventuais recomendações de revisão textual e dos prazos, encaminhados pela editoria ao(s) autor(es) da resenha.

A editoria da RBPAE recebe para eventual solicitação de resenhas obras recentemente publicadas por editoras academicamente reconhecidas, em língua portuguesa e espanhola, ou de autores brasileiros, em outras línguas acessíveis a possíveis revisores. Estas obras devem ser encaminhadas como cortesia da respectiva companhia editora, diretamente à redação da RBPAE.

Formatação:

1. Editor de texto: Word for Windows 1997 ou posterior, tamanho A4, com margem superior e margem esquerda de três cm, margem inferior e margem direita de dois cm e com fonte Times New Roman de corpo 12 e espaçamento entrelinhas de 1.5.

2. A extensão da resenha – incluindo títulos, quadros, tabelas, gráficos, ilustrações, notas e referências bibliográficas – não deverá ultrapassar o limite de 10.000 caracteres, incluindo espaços entre palavras. No início da primeira página da resenha deverá constar título, nome(s) do(s) autor(es) e dados editoriais da obra comentada (local, editora, ano de publicação, total de páginas e ISBN), sem identificação do(s) autor(es) da resenha.

3. As citações deverão ser apresentadas entre parêntesis no corpo do texto, incluindo o sobrenome do autor da fonte citada, a data de publicação e, se for o caso, a(s) página(s) citada(s), seguindo as normas da ABNT.

4. As referências bibliográficas completas do(s) autor(es) citado(s) deverão ser apresentadas em ordem alfabética, no final do texto, de acordo com as normas da ABNT.

5. Não deverão ser incluídas notas de rodapé em resenhas bibliográficas.

6. Em arquivo separado, submetido como documento suplementar, deverão ser encaminhados: título do trabalho em português, inglês e espanhol, nome(s) completo(s) do(s) autor(es), acompanhado(s) de breve curriculum vitae em que se mencione titulação acadêmica, ocupação profissional e/ou acadêmica atual, vinculação institucional, endereço, e-mail, telefone e fax. Em caso de vários autores, estes deverão informar sobre a ordem de precedência.

CONDIÇÕES PARA SUBMISSÃO

Como parte do processo de submissão, os autores são obrigados a verificar a conformidade da submissão em relação a todos os itens listados a seguir. As submissões que não estiverem de acordo com as normas serão devolvidas aos autores.

1. A contribuição é original e inédita, e não está sendo avaliada para publicação por outra revista; caso contrário, deve-se justificar em “Comentários ao Editor”.

2. Os arquivos para submissão estão em formato Microsoft Word (.doc, Modo de Compatibilidade).

3. URLs para as referências foram informadas quando necessário.

4. O texto está em espaço entrelinhas 1.5; usa fonte Times New Roman de corpo 12; emprega **negrito** em vez de sublinhado (exceto em endereços URL); as figuras e tabelas estão inseridas no texto, não no final do documento, como anexos.

5. O texto segue os padrões de estilo e requisitos bibliográficos descritos em Diretrizes para Autores, na seção Sobre a Revista.

6. A identificação de autoria do trabalho foi removida do arquivo e da opção Propriedades no Word, garantindo desta forma o critério de sigilo da revista, conforme instruções disponíveis em Assegurando a Avaliação Cega por Pares.

7. Para cada artigo exige-se que pelo menos um dos autores tenha o título de doutor.

8. Será observado o intervalo de dois anos entre a publicação de textos escritos pelo mesmo autor e o início de um novo processo de submissão.