

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 Aguerro (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 (NEDESC)  
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](mailto: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)  
DIADORIM - Diretório de Políticas Editoriais das Revistas Científicas Brasileiras  
DRJI - Directory of Research Journals Indexing (Índia)  
LATINDEX - Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal (México).  
Science Library Index (Austrália)  
SUMÁRIOS.ORG - Sumários de Revistas Brasileiras (Brasil)

**Consultores Editoriais/pareceristas ad hoc**

Ana Lúcia Felix dos Santos - UFPE, Ângelo Ricardo de Souza - UFPR, Carla Conti de Freitas - UEG, Catarina Almeida Santos - UnB, Cleiton de Oliveira - Unimep, Daniela da Costa Britto Pereira Lima - UFG, Donald Bello de Souza - UFMG, Henrique Guimarães Coutinho - Fundaj, João Ferreira de Oliveira - UFG, Kátia Augusta Curado Pinheiro Cordeiro Silva - UnB, Leda Scheibe - Unoesc, Lúcia Maria de Assis - UFG, Maria da Assunção Calderano - UFJF, Marília Gouveia de Miranda - UFG, Marlene Barbosa de Freitas Reis - UEG, Nancy Nonato de Lima Alves - UFG, Nelson Cardoso Amaral - UFG, Renato Ribeiro Leite - UEG, Rosilda Arruda Ferreira - UFPE, Sôstenes Lima - 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, 2017 - V.33, n.1 (jan./abr. 2017).

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.33 • n.1 • p. 001 - 265 • jan./abr. 2017



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

#### 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
Bartolomeu José Ribeiro de Sousa, Coordenador, Mato Grosso	Bárbara Márcia da Piedade Silva, Vice-Diretora, Pará
Paulo Eduardo dos Santos, Vice-Coordenador, Mato Grosso	
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	
Maria Betânia Gomes da Silva Brito, Diretora, Alagoas	
Javan Sami Araújo Santos, Vice-Diretor, Alagoas	
Penildo da Silva Filho, Diretor, Bahia	
José Jackson Reis dos Santos, Vice-Diretor, Bahia	
Francisco Eudásio da Silva, Diretor, Ceará	
Ana Maria Nogueira Moreira, Vice-Diretora, Ceará	
Francisca das Chagas da Silva Lima, Diretora, Maranhão	
Jhonatan Uelson Pereira Sousa de Almada, Vice-Diretor, Maranhão	
Luiz de Sousa Júnior, Diretor, Paraíba	
Andréia Ferreira da Silva, Vice-Diretora, Paraíba	
Edson Francisco de Andrade, Diretor, Pernambuco	
José Amaro Barbosa da Silva, Vice-Diretor, Pernambuco	
Antonio Ferreira de Souza Sobrinho, Diretor, Piauí	
Samara de Oliveira Silva, Vice-Diretora, Piauí	
Magna França, Diretora, Rio Grande do Norte	
Maria Aparecida da Rocha, Vice-Diretora, Rio Grande do Norte	
Rosilene Lagares, Coordenadora, Tocantins	
Monica Aparecida da Rocha, Vice-Coordenadora, Tocantins	

##### 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, Núcleo de Estudo e Documentação: Educação, Sociedade e Cultura (NEDESC), Rua 235, s/n, Setor Universitário - Goiânia, GO - CEP: 74605-050

Portal: [www.anpae.org.br](http://www.anpae.org.br) – Email: [anpae@anpae.org.br](mailto:anpae@anpae.org.br)

## **HOMENAGEM A BENNO SANDER**

BENNO SANDER (Ex-presidente da Anpae: 1976-1984; 2006-2011)



Benno Sander, natural de São Luiz Gonzaga, Rio Grande do Sul, e Cidadão Honorário de Niterói, Rio de Janeiro. Foi normalista e professor de música, bacharel e licenciado em letras pela Universidade Federal Fluminense (UFF) e mestre e doutor (PhD) em educação pela Pontifícia Universidade Católica da América (The Catholic University of America), em Washington, DC.

Seu principal interesse acadêmico foi o estudo da política e da gestão da educação. É autor de numerosas publicações e centenas de conferências proferidas em reuniões nacionais e internacionais. Foi professor da Universidad Del Valle na Colômbia, da FLACSO em Buenos Aires e da Universidade de Harvard nos Estados Unidos. No Brasil, foi professor titular da Universidade de Brasília (UNB) e da Universidade Federal Fluminense (UFF). Foi consultor e dirigente da Organização dos Estados Americanos (OEA) por 30 anos, concluindo sua carreira internacional como diretor de educação da OEA, em Washington, DC. Foi membro titular da Academia Brasileira de Educação, membro honorário da Academia Paulista de Educação, membro do Conselho Nacional de Educação (CNE) e membro ativo de associações nacionais e internacionais de Educação e Ciências Sociais.

Benno Sander teve extensa atuação na vida da ANPAE. Foi eleito presidente em 13 de julho de 1976 e, consecutivamente, reeleito em 1978, 1980 e 1982. Em 1984, transmitiu o cargo de presidente à professora Maria Beatriz Luce, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Deu continuação à sua longa trajetória internacional na Argentina e nos Estados Unidos. De regresso ao Brasil, foi novamente eleito, no dia 18 de janeiro de 2006 para presidir a ANPAE no biênio 2006-2008 e reeleito, no dia 1º de março de 2008, para o biênio 2008-2010. Em 12 de agosto de 2009, a Assembleia Geral estendeu seu mandato por mais um ano para que conduzisse o processo de reforma institucional da Associação. No dia 27 de abril de 2011, transmitiu o cargo de presidente da Anpae à professora Márcia Ângela da Silva Aguiar, da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

Como presidente da ANPAE, organizou e presidiu sete Simpósios Brasileiros, quatro Congressos Interamericanos, quatro Congressos Luso-Brasileiros e dois Congressos

Ibero-Americanos. Em 1980, presidiu a Assembleia Geral Extraordinária que modificou o Estatuto da ANPAE, ampliando seu raio de ação e introduzindo as Seções Estaduais na estrutura organizacional da Associação. Em 1983, fundou a Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, em cooperação com Maria Beatriz Luce, sua primeira Editora. Em 2010, presidiu a Assembleia Geral Extraordinária para a reforma do Estatuto da Associação e coordenou a preparação das celebrações do Jubileu de Ouro da ANPAE.

**Equipe Editorial**

## Sumário / contents / contenido

### EDITORIAL

---

- Benno Sander – o memorável pesquisador da política e gestão da educação na América Latina** **009**  
**DANIELA DA COSTA BRITTO PEREIRA LIMA E LÚCIA MARIA DE ASSIS**

### SEÇÃO ESPECIAL

---

- A globalização e os desafios para os Sistemas Nacionais: agenda internacional e práticas educacionais nacionais** **015**  
**CARLOS ROBERTO JAMIL CURY**

### ARTIGOS

---

- Deuda social con la educación y formación de jóvenes y adultos: accesibilidad, barreras y escenarios complejos** **037**  
Dívida social com a educação e formação de jovens e adultos: acessibilidade, barreiras e cenários complexos  
*Social educational debt and youth and adult training: accessibility, barriers and complex backgrounds*  
**GRACIELA CLOTILDE RIQUELME, NATALIA HERGER E ALEXANDER IVÁN KODRIC**

- Pesquisa em política educacional e discurso: sugestões analíticas** **055**  
Educational policy research and discourse: analytical suggestions  
*Investigación en la política educativa y el discurso: sugerencias analíticas*  
**LUCIANA ROSA MARQUES, EDSON FRANCISCO DE ANDRADE E JANETE MARIA LINS DE AZEVEDO**

- Educação superior: processos motivacionais estudantis para a evasão e a permanência** **073**  
Higher education: students motivational process for dropping out and remaining  
*Educación superior: procesos motivacionales estudiantiles para la evasión y la permanencia*  
**BETTINA STEREN DOS SANTOS, TÁRCIA RITA DAVOGLIO, CARLA DA CONCEIÇÃO LETTNIN, CARLA SPAGNOLO E LORENA MACHADO DO NASCIMENTO**

- Hibridização do ensino nos cursos de graduação presenciais das universidades federais: uma análise da regulamentação** **095**  
Blended learning on in-person undergraduate programs in federal universities: an analysis on the regulation  
*Hibridación de la enseñanza en los cursos de graduación presenciales de las universidades federales: un análisis de la reglamentación*  
**MICHELE REJANE COURA DA SILVA, CRISTIANO MACIEL E KÁTIA MOROSOV ALONSO**

<b>Política pública de formação docente na perspectiva dos professores universitários</b>	<b>119</b>
Public policy of teacher training on the perspective of university professors <i>Política pública de formación docente en la perspectiva de los profesores universitarios</i> <b>VALÉRIA MOREIRA REZENDE E ROGÉRIA MOREIRA REZENDE ISOBE</b>	
<b>A interdisciplinaridade e a arte do malabarismo na formação de professores e professoras</b>	<b>133</b>
Interdisciplinarity and the art of malabarism in teacher training <i>La interdisciplinaridad y el arte del malabarismo en la formación de profesores y profesoras</i> <b>ELIANA PÓVOAS PEREIRA ESTRELA BRITO</b>	
<b>Documentos de política científica e educacional: convergências em torno da educação básica</b>	<b>151</b>
Scientific and educational policy documents: convergences around basic education <i>Documentos de política científica y educacional: convergencias alrededor de la educación básica</i> <b>ADRIANO DE OLIVEIRA E LUCÍDIO BIANCHETTI</b>	
<b>Escola justa e organização escolar: a percepção de professores brasileiros do ensino médio</b>	<b>167</b>
Fair school and educational management: the perception of brazilian teachers of high school <i>Escuela justa y organización escolar: la percepción de profesores brasileños de la enseñanza secundaria</i> <b>DINAIR LEAL DA HORA E LUZIANE SAID COMETTI LELIS</b>	
<b>Estudo sobre os vencimentos de professores da rede estadual de São Paulo (1996-2014)</b>	<b>185</b>
Study on the remuneration of teachers from the state network of São Paulo (1996-2014) <i>Estudio sobre los vencimientos de profesores de la red estatal de São Paulo (1996-2014)</i> <b>RUBENS BARBOSA DE CAMARGO, JOÃO BATISTA DA SILVA DOS SANTOS E JOSÉ QUIBAO NETO</b>	
<b>A ação direta de inconstitucionalidade 2501-5: conflitos federativos na organização dos sistemas de ensino</b>	<b>205</b>
The direct action of unconstitutionality 2501-5: federative conflicts in the organization of the teaching systems <i>La acción directa de inconstitucionalidad 2501-5: conflictos federativos en la organización de los sistemas de enseñanza</i> <b>ADRIANE PEIXOTO CÂMARA E ROSIMAR DE FÁTIMA OLIVEIRA</b>	
<b>O coordenador pedagógico nos sistemas de ensino do Rio de Janeiro: uma nova aposta na gestão das escolas?</b>	<b>223</b>
The pedagogical coordinator in the educational systems of Rio de Janeiro: a new bet on school management? <i>El coordinador pedagógico en los sistemas de enseñanza de Rio de Janeiro: ¿una nueva apuesta en la gestión de las escuelas?</i> <b>SABRINA MOEHLECKE</b>	
<b>Educação de qualidade na educação infantil: quanto custará aos municípios capixabas esse direito a partir do PNE 2014-2014?</b>	<b>241</b>
Education of quality on early childhood education: how much will this right cost to the municipalities of espírito santo from the PNE 2014-2014? <i>Educación de calidad en la educación infantil: ¿cuánto costará a los municipios capixabas ese derecho a partir del PNE 2014-2014?</i> <b>EDSON MACIEL PEIXOTO E VANIA CARVALHO DE ARAÚJO</b>	

### **Benno Sander – o memorável pesquisador de política e gestão da educação no Brasil e na América Latina**

Iniciar 2017 com o editorial da abertura do Número 1 do Volume 33, da Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBP AE), que tem como homenageado nosso memorável e indelével companheiro e reconhecido pesquisador de política e gestão da educação na América Latina, em especial no Brasil, tornou-se tarefa muito prazerosa e, ao mesmo tempo, de muita responsabilidade. Com efeito, esse prazer e responsabilidade decorrem da amplitude, trajetória e representatividade de suas contribuições para o campo das pesquisas e das práticas em política, administração e gestão da educação.

A ideia desta homenagem nasceu no âmbito das reuniões das presidências da ANPAE, do Fórum Português de Administração Educacional (FP AE) e do Fórum Europeu de Administradores da Educação na Espanha (FEAE), o que foi acolhido pelas Editoras da RBP AE.

Para iniciar a referência a seus feitos e contribuições, nada mais justo do que começar pela Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE) e pela fundação da Revista Brasileira de Políticas e Administração da Educação (RBP AE). Foi Presidente eleito da ANPAE em 1976 e reeleito em 1978, 1980 e 1982. De 1970 a 2000 foi funcionário internacional da Organização dos Estados Americanos (OEA), Especialista Internacional em Educação e, depois, Representante Residente da OEA no Brasil e na Argentina, finalizando suas atividades internacionais como Diretor de Educação e Desenvolvimento Social da OEA em Washington, DC.

Após retorno de sua trajetória internacional, atuando na Argentina e Estados Unidos, foi eleito em 2006 para presidir a ANPAE no biênio 2006-2008 e reeleito em 2008 para o biênio 2008-2010. Em 12 de agosto de 2009, a Assembléia Geral estendeu seu mandato por um ano mais, a fim de conduzir o processo de reforma institucional da Associação para que pudesse ter uma estrutura organizacional descentralizada.

Foi em sua gestão proposto e aprovado o lançamento da RBP AE, em 1981, enquanto “periódico de debate científico da ANPAE e veículo de opinião e divulgação de pesquisas e experiências no campo da política e da gestão da educação” (SANDER, 2007, p. 6). Em 1983 foi distribuído o primeiro número da Revista, sob a direção editorial de Maria Beatriz Luce (UFRGS), materializando-se como projeto prioritário da ANPAE.

Nessa tarefa de fundar a Revista, Sander (2007) dizia que, desde seu primeiro número, a RBPAE assumiu, por meio de seus trabalhos publicados, a responsabilidade do deslocamento da discussão teórica tradicional, positivista e funcionalista na teoria organizacional para o âmbito sócio-histórico com protagonismo “da resistência política e do pensamento crítico” (p. 7), o que persiste até os dias atuais, “como uma síntese simbólica de sua contribuição ao estudo e à prática da política e do governo da educação” (*Idem*, p. 8) e de seus processos de formulação, implementação e avaliação.

Ao considerar suas pesquisas e produções, deixamos nosso respeito por sua trajetória e dedicação, que jamais se distanciaram do objeto, políticas e gestão da educação, com foco na democracia e no processo de democratização do país, na participação coletiva da cidadania no controle social do cumprimento e efetivo exercício da função pública e do governo da educação, do direito à educação e da gestão democrática, considerando a dimensão estruturante dos direitos humanos e da qualidade de vida humana coletiva, ou seja, que a luta sempre continua no chão da escola, no âmbito dos sistemas de ensino e das entidades da sociedade civil (SANDER, 2012).

Para finalizar nossa homenagem, com toda admiração, destacamos sua assertiva que conclama a todos nós pesquisadores e educadores à consciência de que é preciso

Um esforço renovado da comunidade acadêmica e das entidades de educadores como a ANPAE, a ANPEd e outras sociedades profissionais, com o objetivo de construir novos caminhos para o estudo e a prática da administração da educação. Caminhos que sejam eficientes sim, mas que acima de tudo sejam pertinentes, que preservem e enriqueçam a identidade cultural, que propiciem o desenvolvimento de condições políticas, econômicas e pedagógicas capazes de promover níveis mais elevados de qualidade e equidade na escola e na sociedade (SANDER, 2002, s/p).

Na seção especial, temos a contribuição de reflexões e desafios apresentados por Carlos Roberto Jamil Cury, com o ensaio “*A globalização e os desafios para os Sistemas Nacionais: agenda internacional e práticas educacionais nacionais?*”. Professor Cury perpassa autores de diversos tempos para discutir a intensificação das trocas comerciais, da produção de bens e serviços, de culturas e das comunicações em tempo real e suas consequências devastadoras, principalmente para os países periféricos, carregados de disparidades acentuadas em tempos atuais. Da globalização às políticas de avaliação no Brasil, o autor reflete sobre a mediação na educação nacional com a presença da influência internacional num contexto histórico e processual no país. Elementos dessas reflexões foram apresentados inicialmente por ocasião da Conferência de abertura no V Congresso

Ibero-Americano e VIII Congresso Luso-Brasileiro de Política e Administração da Educação, realizado no período de 14 a 16 de setembro de 2016, em Goiânia, Goiás.

Para abrir a seção *Artigos*, composto de 12 trabalhos, Graciela Clotilde Riquelme, Natalia Herger e Alexander Iván Kodric a iniciam com o artigo desenvolvido a partir de uma pesquisa maior realizada na Argentina *Deuda Social con la educación y formación de jóvenes y adultos: accesibilidad, barreras y escenarios complejos*. Procuram realizar uma revisão da noção de direito à educação a partir da perspectiva da política e planejamento da educação de jovens e adultos. Demonstram o impacto das políticas públicas na área e instituições de educação e formação para o trabalho local e a importância da abordagem quantitativa e qualitativa para identificar fatores envolvidos na regulação das políticas do Estado nacional, provincial, regional e local em termos dos problemas de coordenação e integração inter-setorial.

Sob a autoria de Luciana Rosa Marques, Edson Francisco de Andrade e Janete Maria Lins de Azevedo, o texto *Pesquisa em política educacional e discurso: sugestões analíticas* identifica na Análise Crítica do Discurso, em sua abrangência tridimensional (texto, prática discursiva e prática social), possibilidades de apreensão de sentidos produzidos no processo de elaboração e implementação de políticas públicas, concluindo que, nessa perspectiva, deve-se analisar as lutas hegemônicas que resultam das disputas por esses sentidos no campo da política educacional.

O estudo *Educação superior: processos motivacionais estudiantis para a evasão e a permanência*, das autoras Bettina Steren dos Santos, Tércia Rita Davoglio, Carla da Conceição Lettnin, Carla Spagnolo e Lorena Machado do Nascimento, analisa os motivos para a evasão e permanência apresentados por estudantes de graduação de uma instituição privada, por meio do uso de questionários e análise de conteúdo, indicando que, dentre as categorias analisadas, as expressas na categoria 'por motivo Pessoal' foram as mais frequentes, demonstrando a necessidade de pesquisas voltadas para esse aspecto.

Michele Rejane Coura da Silva, Cristiano Maciel e Kátia Morosov Alonso subscrevem o trabalho *Hibridização do ensino nos cursos de graduação presenciais das universidades federais: uma análise da regulamentação*, no qual analisam como as universidades federais estão ofertando o ensino híbrido em cursos de graduação presenciais, considerando sua regulamentação. Afirmam que o ensino híbrido já faz parte do contexto da educação contemporânea, existindo, porém, falta de informações sobre sua oferta, além de certa incompreensão no uso das tecnologias da informação e comunicação e de como podem ser utilizadas para fomentar a hibridização do ensino.

*Política pública de formação docente na perspectiva dos professores universitários*, artigo de Valeria Moreira Rezende e Rogéria Moreira Rezende Isobe, trata de uma investigação sobre como os professores universitários que atuam no Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (Pibid) o concebem e o avaliam enquanto política de formação docente. As análises das autoras demonstram que o Pibid é visto como oportunidade de aproximar universidade e escola; seu desenvolvimento, porém, apresenta problemas: dificuldades estruturais, alta rotatividade e as limitações relacionadas à formação política dos licenciados.

O artigo seguinte, de Eliana Povoas Pereira Estrela Brito, sob o título *A interdisciplinaridade e a arte do malabarismo na formação de professores e professoras*, analisa como a interdisciplinaridade é apresentada em dois Projetos de Curso (PPC) de licenciaturas interdisciplinares em humanidades e quais as implicações do perfil profissional que se propõem formar. As autoras finalizam seu estudo com algumas indagações, pois perceberam abordagens diferentes de interdisciplinaridade em cada PPC estudado e a presença de uma lógica curricular disciplinar que compromete a formação interdisciplinar proposta.

No texto *Documentos de política científica e educacional: convergências em torno da Educação Básica*, os autores Adriano de Oliveira e Lucídio Bianchetti analisam o conteúdo e o significado político, econômico, social e educacional dos conceitos e prescrições presentes nos livros ditos ‘Coloridos’, Livros Verde (2001), Branco (2002) e Azul (2010), e o Relatório Mundial da UNESCO *Rumo às Sociedades do Conhecimento* (2007). Concluem que os livros ‘Coloridos’ convergem com os pressupostos teórico-metodológicos e as recomendações do relatório Bindé da UNESCO, apontando para a inserção subordinada dos países periféricos e uma convergência na política científica proposta de priorização e expansão da iniciação científica, inclusive no ensino médio.

Dinair Leal da Hora e Luziane Said Cometti Lelis apresentam os resultados iniciais de uma pesquisa por meio do artigo *Escola justa e organização escolar: a percepção de professores brasileiros do Ensino Médio* para verificar o significado que estudantes e professores do Ensino Médio atribuem para justiça. O estudo antecipa a contribuição de que seus resultados possibilitarão uma melhor compreensão de concepções que fundamentam as propostas para uma organização escolar mais justa para a educação brasileira.

Na sequência, o artigo intitulado *Estudo sobre os vencimentos de professores da rede estadual de São Paulo (1996-2014)*, de Rubens Barbosa de Camargo, João Batista da Silva dos Santos e José Quibao Neto, analisa e considera os vencimentos dos professores da rede estadual de ensino de São Paulo e suas relações com o Piso Salarial Profissional Nacional do Magistério da Educação Básica. Dentre as várias constatações apresentadas, destaca-se que o estado de São Paulo não é o que

paga melhor inicialmente seus professores e que estes têm perdido seu poder de compra, prejudicado no que tange à remuneração inicial mínima para suprir as necessidades básicas de suas famílias.

No artigo *A ação direta de inconstitucionalidade 2501-5: conflitos federativos na organização dos sistemas de ensino*, Adriane Peixoto Câmara e Rosimar de Fátima Oliveira examinam a problemática exposta da supervisão pedagógica do Conselho Estadual de Educação de Minas Gerais em instituições de ensino superior privadas nesse estado, provocada pela Ação Direta de Inconstitucionalidade 2501-5. Esse exame permitiu às autoras uma análise da organização da educação no Brasil delimitada pelo seu desenho federativo.

Sabrina Moehlecke, no artigo *O coordenador pedagógico nos sistemas de ensino do Rio de Janeiro: uma nova aposta da gestão das escolas?* tem o propósito de identificar os desafios da gestão escolar nos sistemas de ensino do Rio de Janeiro e o lugar do coordenador pedagógico enquanto mediador na gestão das escolas. Dentre as conclusões apontadas pela autora, verificou-se um crescimento na demanda por essa função no período analisado e mudança no perfil e na qualificação exigidos do coordenador, de formação específica na área de Pedagogia ou de especialização em Coordenação Pedagógica.

Por fim, o artigo de Edson Maciel Peixoto e Vânia Carvalho de Araújo com o título *Educação de qualidade na Educação Infantil: quanto custará aos municípios capixabas esse direito a partir do PNE 2014-2024?* apresenta como as políticas educacionais para a Educação Infantil dependem de novas fontes de recursos financeiros e de uma nova matriz de financiamento que contemplem a qualidade na perspectiva democrática para não colocar em risco a implementação do Custo-Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) no contexto das previsões do PNE 2014-2024.

Este número ilustra e articula diferentes objetos de pesquisa, contemplando as diversas etapas da educação, discutindo temas e contextos que articulam as políticas públicas de educação, a gestão e os desafios para os Sistemas Nacionais. Esperamos que apreciem esse primeiro número de 2017, que optamos por iniciar com esta homenagem a nosso grande pesquisador, colega, amigo e companheiro anpaeano *Benno Sander*, na perspectiva de seguir na mesma direção de seus ideais: na luta pelo desenvolvimento da educação pública, gratuita, democrática, com qualidade, respeitando os princípios da liberdade individual e da equidade social na América Latina e, em especial, no nosso Brasil. Ótima leitura!

## REFERÊNCIAS

SANDER, Benno. **O Estudo da Administração da Educação na Virada do Século**, 2002. Disponível em: < [http://bennosander.com/publicacao\\_detalhe.php?cod\\_texto=6](http://bennosander.com/publicacao_detalhe.php?cod_texto=6)>. Acesso em: 10 jan. 2017.

SANDER, Benno. **Introdução à história da ANPAE como sociedade civil no campo da educação**, 2007. Disponível em: < [http://www.anpae.org.br/website/documentos/estudos/estudos\\_01.pdf](http://www.anpae.org.br/website/documentos/estudos/estudos_01.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2017.

SANDER, Benno. A gestão da educação e o Plano Nacional de Educação. **Anais VII Seminário Regional de Política e Administração da educação do Nordeste**, 2012. Disponível em: < [http://www.anpae.org.br/seminario/ANPAE2012/0\\_mesas.html](http://www.anpae.org.br/seminario/ANPAE2012/0_mesas.html)>. Acesso em 10 jan. 2017.

**Daniela da Costa Britto Pereira Lima**  
Editora Associada

**Lúcia Maria de Assis**  
Editora

**A globalização e os desafios para os sistemas nacionais:  
agenda internacional e práticas educacionais nacionais**

CARLOS ROBERTO JAMIL CURY

INTRODUÇÃO

Em texto instigante publicado no Brasil em 1992, Norberto Bobbio refletia sobre a Era dos Direitos. Respondia ele a um entrevistador que o perquiria sobre as características do tempo presente e sua relação com o futuro da humanidade. Bobbio responde assinalando uma tensão existente de cuja atualidade não se pode duvidar: de um lado, as sombras trazidas “pelo aumento cada vez mais rápido e até agora incontrolado da degradação do ambiente, o aumento cada vez mais rápido, incontrolado e insensato do poder destrutivo dos armamentos e, de outro, as luzes acenadas pelo reconhecimento dos direitos do homem” (p. 49). Para esse lúcido pensador, na esteira de Kant, os direitos humanos seriam um indicador do “progresso moral da humanidade” que teria na “vertiginosa corrida armamentista um freio” na via desse progresso, freio manipulado por forças políticas imobilistas.

Em outra chave, no Manifesto, Karl Marx também apontava, na burguesia de então, essa tensão de luzes e sombras. O termo burguesia, utilizado por Marx em texto emblemático da Era Moderna, pode muito bem, em nossa atualidade, ser substituído pelo termo globalização. De um lado, a aproximação entre povos, o avanço tecnológico e o aumento da produtividade e, de outro, a exploração social aprofundada no interior das nações e dominação entre nações pelas barreiras à circulação do trabalho. Poder-se-ia, para os dias de hoje, assinalar a busca de uma escala planetária mediada pela tecnologia, a celeridade da informação e da comunicação, a nanotecnologia e a biotecnologia. Concomitantemente, convive-se com a produção de riscos que ameaçam o planeta, como a poluição, os agrotóxicos, o aquecimento global, o comércio, até mesmo o legalizado, das armas próprias das práticas militares, o tráfico ilegal de armas e as drogas.

Por seu turno, Zygmunt Bauman (2006), sociólogo que em vários dos seus livros tece reflexões sobre as consequências humanas da modernização em escala global, também coloca a pobreza como item importante da pauta das discussões contemporâneas. Num livro denominado significativamente *Vidas desperdiçadas*, aproxima a produção do lixo *stricto sensu*, as montanhas de dejetos des-

cartados por sociedades que não conseguem consumir tudo o que produzem, à simultânea produção dos seres humanos refugados, os ‘excessivos’, os ‘redundantes’.

Refere-se assim aos que são esquecidos, aos indesejados, às massas de anônimos subempregados ou mendigos, aos pobres, aos excluídos do progresso econômico.

Os refugiados, os deslocados, as pessoas em busca de asilo, os migrantes, os “sans papiers”, constituem o refugio da globalização. Mas não, nos nossos tempos, o único lixo produzido em escala crescente. Há também o lixo “tradicional” da indústria, que acompanhou desde o início a produção moderna. Sua remoção apresenta problemas não menos formidáveis que a do refugio humano, e de fato ainda mais aterrorizantes – e pelas mesmíssimas razões: o progresso econômico que se espalha pelos mais remotos recantos de nosso planeta “abarroado”, esmagando em seu caminho todas as formas de vida remanescentes que se apresentem como alternativa à sociedade de consumo. (BAUMAN, 2006, p.76).

Lixo urbano e lixo humano: corolários dos processos acelerados de uma globalização desigual, assimétrica e antiecológica.

Mais recentemente, o papa Francisco lançou a Encíclica *Laudato Si*: sobre o cuidado da Casa Comum (BERGOGLIO, 2015), que trata, de modo abrangente, da questão ambiental em nosso tempo, sinalizando aspectos éticos relativos à preservação ambiental, redefinindo relações de poder. Segundo essa Encíclica,

Torna-se difícil parar e retomar a profundidade da vida. Se a arquitetura reflete o espírito duma época, as megaestruturas e as casas em série expressam o espírito da técnica globalizada, onde a permanente novidade dos produtos se une a um tédio enfadonho. Não nos resignemos a isto e nem renunciemos a perguntar pelos fins e pelo sentido de tudo. Caso contrário legitimaremos o estado de fato e precisaremos de mais sucedâneos para suportar o vazio. (p. 113)

Torna-se imperativo lembrar-se da obra do artista plástico brasileiro, Vick Muniz, que, servindo-se de materiais descartáveis, aponta para o desperdício de vidas humanas e do meio ambiente como subprodutos de uma globalização sem freios.

Este quadro, que aproxima vários pensadores e artistas distantes no tempo e em suas concepções, embora próximos na acuidade analítica, tem um fundamento real no processo hoje vivenciado pelos países e pelas pessoas, envolvendo uma intensificação inaudita das trocas comerciais, da produção de bens e serviços a partir de múltiplos polos econômicos; da aceleração das comunicações e informações em tempo real; das trocas culturais. Costuma-se, por vezes, denominar esse processo Aldeia Global, cujo âmago teria como base uma ‘sociedade do co-

nhcimento' de tal modo que a circulação dos conhecimentos não ficaria fora de nenhum aspecto da existência social, aí compreendida a educação. Tal processo real também pode ser flagrado na tendência homogeneizadora que caracteriza a metropolização urbana em escala mundial, bem como no caráter frágil dessas metrópoles, sobretudo nos seus espaços periféricos, exemplos contundentes da acentuação das disparidades internas. De qualquer modo, a tensão permanece entre dinâmicas tendencialmente homogeneizadoras vistas em fluxos de capitais com as práticas e os sentidos que os acompanham, tanto quanto os fluxos migratórios quanto a fragmentação, características das periferias urbanas, isoladas e fragmentadas.

Este quadro contraditório e perverso se nutre, na expressão de Dardot e Laval (2016) de uma *nova razão do mundo*.

## GLOBALIZAÇÃO

Essa *razão* engendra e supõe um sistema de produção de relações econômicas que, forçados pela concorrência mundial, os Estados buscam trazer para si vantagens competitivas. Desse modo, postula-se uma maior relação entre o sistema de produção e as necessidades exigidas por ele. Boa parte de tais exigências passa a ser solicitada da educação porque, afinal, uma 'sociedade do conhecimento', calcada na competição, exige conhecimentos de base, competências e habilidades próprias da realidade existente.

É certo que a educação escolar se expandiu no mundo todo, generalizando o ensino fundamental e, em muitos países, o ensino médio. Essa realidade de acesso alargado também se deu no Brasil. Se a atratividade em disputa entre os países é consequência da globalização e se a generalização da escola se deu, ainda que diferencialmente, entre os países, então a busca de modelos de comparação entre os sistemas nacionais é uma consequência. E, para tanto, seriam necessárias referências, tais como avaliações em larga escala, que dessem sustentação à comparabilidade na denominada 'sociedade do conhecimento' dentro de cada país e entre países.

Assim, duas realidades, objeto deste Seminário, se cruzam: a da educação escolar e a presença de organismos multilaterais como o Banco Mundial, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a Organização das Nações Unidas para a Educação e a Ciência (UNESCO) cujas diretrizes e orientações tornam-se parâmetros de referência da qualidade dos co-

nhecimentos, habilidades e competências. Esses organismos passaram por uma mudança interna havida no final dos anos 80, pela qual os economistas, e não os juristas, passaram a ser grupo hegemônico dentro deles.<sup>1</sup>

O Banco Mundial, criado em 1945, com a finalidade de auxiliar a reconstrução dos países devastados pela 2ª Guerra, reorientou essa finalidade para a ajuda financeira por empréstimos aos países pobres em dificuldades no seu desenvolvimento. Em seu relatório “Uma perspectiva de estudo a longo prazo” de 1989, propõe um maior protagonismo para o sistema contratual de mercado articulado a uma *governança* caracterizada, de um lado, pela eficiência e, de outro, pela *accountability* (prestação de contas)<sup>2</sup>.

A OCDE, existente desde os anos 60, com sede em Paris, desde os anos 90, vem apoiando formas de avaliação educacional que buscam influenciar não só o Brasil mas muitos outros países. De acordo com a página oficial da OECD ([www.oecd.org](http://www.oecd.org)), a missão dessa organização é promover, no mundo, políticas que façam crescer e desenvolver a economia de mercado com vista ao bem estar das populações.

Para tais organismos, o setor público, para ajustar-se aos novos tempos, deveria revestir-se de um novo *modus operandi* caracterizado pelo melhor design do setor privado em termos de gestão, revendo custos e apoiando a severidade nos gastos com vistas ao ajuste fiscal. Trata-se do denominado *new public management* (NPM), pelo qual o setor público adapta-se internamente aos novos tempos por meio de uma reengenharia interna que supõe a diminuição do tamanho do Estado, o aumento da eficiência e a publicização de seus atos. Tanto a OCDE quanto o Banco Mundial apelam para pessoas, no governo ou fora dele, dispostas a reformar os serviços públicos a fim de que abracem um modo de ofertá-los que estabeleça objetivos de desempenho eficaz e se coloca como parceiros nessa tarefa. Ou, como dizem Dardot e Laval (2016),

O neoliberalismo antes de ser uma ideologia ou uma política econômica, é em primeiro lugar e fundamentalmente uma ‘racionalidade’ e, como tal, tende a estruturar e organizar não apenas a ação dos governantes, mas até a própria conduta dos governados (p. 17).

O conceito próprio de governança que anima tais organismos se refere à capacidade do Estado de pôr em ação as políticas públicas orientadas por parcerias entre o setor público e privado, como, por exemplo, Organizações Não-Governamentais (ONG), diminuindo custos, estimulando a busca de resultados

---

1 Cf. Almeida, 2008; 2009

2 Cf. Meyer, Tröhler, Labaree e Hutt (2014).

positivos e expondo seus resultados de modo transparente, prestando contas à sociedade<sup>3</sup>. A partir dos anos 80 a aceleração da concorrência mercantil, generalizando-a para todas as esferas de governo, da vida social e do próprio sujeito, ganharia a denominação de neoliberalismo.

Continuando com Dardot e Laval (2016), “O neoliberalismo pode ser definido como o conjunto de discursos, práticas e dispositivos que determinam um novo modo de governo dos homens segundo o princípio universal da concorrência” (p. 17).

E o tema da *accountability*, ligado a desempenho e resultados, representa uma significativa mudança no âmbito das políticas públicas, constituindo o mote para uma presença desses organismos no âmbito nacional, implicando um balanço entre nacional e internacional.<sup>4</sup>

Por se tratar de organismos internacionais, eles apresentam orientações e diretrizes. Quando os países aceitam empréstimos do BM ou as orientações gerais da OCDE, então acatam todo um conjunto de medidas de ajuste de contas com planejamento, medidas e, sobretudo, avaliações, das quais decorrem uma classificação, um *ranking* com as distintas posições de cada país.

Ao contrário de certa percepção imediata, e de certa ideia demasiado simples, de que os mercados conquistaram a partir de fora os Estados e ditam a política que estes devem seguir, foram antes os Estados, e os mais poderosos em primeiro lugar, que introduziram e universalizaram na economia, na sociedade e até neles próprios a lógica da concorrência e o modelo de empresa. ... Mais uma vez, comprovamos as grandes análises de Marx, Weber ou Polanyi segundo os quais o mercado moderno não atua sozinho: ele sempre foi amparado pelo Estado. (Dardot e Laval, 2016, p. 19)

Como diz Ruano-Borbalan (2011),

Em todos os casos - e é o que se passa, realmente, tanto nos Estados Unidos quanto na Europa - o Estado (ou as coletividades territoriais) continua sendo o principal ator: ocupa-se da gestão e administração (diretamente ou não), visto que estabelece os marcos legislativos, institucionais e curriculares, além de organizar o conjunto dos sistemas de apoio, parcerias e abertura atores privados (p. 444).

---

3 O conceito de governança é polissêmico, ora opondo -se a uma administração estatal muito burocratizada mas sem descaracterizar o papel do Estado, ora propondo, de fato, um Estado mínimo melhor administrável. Para uma descrição analítica de novas maneiras de se fazer políticas pública, cf. Draibe, 1993.

4 Também o conceito de *accountability* é polissêmico, sendo o que os difere o sentido da presença do sujeito apenas parte interessada enquanto cliente, “empresário de si” ou como partícipe dos destinos da comunidade. Segundo Dardot e Laval (2016), “A reestruturação neoliberal transforma os cidadãos em consumidores de serviços que nunca têm em vista nada mais além de sua satisfação egoísta, o que faz que sejam tratados como tais por procedimentos de vigilância, restrição, punição e ‘responsabilização’”. p. 320). Cf. também, p. 350 e 353.

Nesse sentido, tais organismos se vêm impondo tendencialmente como autoridade educacional internacional que, por meio de um processo de avaliação, concorre com outras formas de autoridade educacional nacional. É certo que, em um país federativo, além do polo nacional de poder, há outros polos subnacionais, o que torna mais complexa a definição *top down* de políticas educacionais. Essa autoridade busca legitimar-se por meio de um processo de avaliação que vem acompanhado de conceitos, referências e especialmente medidas, classificações e estatísticas para avaliar resultados de políticas educacionais. Na crítica de Dardor e Laval (2016)

A “avaliação” tornou-se o primeiro meio de orientar a conduta pelo estímulo ao “bom desempenho” individual. Ela pode ser definida como uma relação de poder exercida por superiores hierárquicos encarregados da expertise dos resultados, uma relação cujo efeito é uma subjetivação contábil dos avaliados. (p. 351)

Boa parte dessas avaliações ganha grande espaço na mídia, o que aumenta a circulação delas. Como bem posto por Dardot e Laval (2016)

O neoliberalismo é um sistema de normas que hoje estão profundamente inscritas nas práticas governamentais, nas políticas institucionais, nos estilos gerenciais. (...) Ele estende a lógica do mercado muito além das fronteiras estritas do mercado, em especial, produzindo uma subjetividade “contábil” pela criação da concorrência sistêmica entre os indivíduos. Pense-se em particular na generalização dos métodos de avaliação no ensino público oriundos da empresa. (p. 30).<sup>5</sup>

Um exemplo bem claro desta tendência no campo da educação é o programa *Race to the Top* em cuja página (<http://www2.ed.gov/programs/racetothetop/index.html>) podem-se ler seus objetivos:

A adoção de padrões e de avaliação que preparem os estudantes para serem bem sucedidos na escola, no lugar de trabalho e poderem competir na economia global; [...] - a construção de um sistema de dados que mensurem o crescimento e o sucesso dos estudantes e informe os docentes e gestores de como eles podem melhorar a instrução; [...] - o recrutamento, o desenvolvimento, a recompensa e a retenção de professores e gestores, especialmente onde deles mais se necessita; [...] - superando o baixo desempenho encontrado em escolas com tal realidade (livre tradução nossa).

Os estudantes devem dominar as ‘habilidades’ (*skills*) por meio das quais deverão participar de modo produtivo em sua inserção profissional no sistema de mercado dentro da ‘nova razão do mundo’.

Da divulgação dos resultados, do decantado prestígio dessas organizações, pode-se dizer que acaba havendo uma espécie de monitoramento indireto

---

5 Cf. Laval, 2004.

das políticas educacionais nos países e a busca de, lentamente, introduzir nos próprios estudantes e na população os ditames desta ‘racionalidade’. Como assinalam Dardot e Laval (2016):

O neoliberalismo não destrói apenas regras, instituições, direitos. Ele também produz certos tipos de relações sociais, certas maneiras de viver, certas subjetividades. Em outras palavras, com o neoliberalismo, o que está em jogo é nada mais nada menos que a forma de nossa existência, isto é, a forma como somos levados a nos comportar, a nos relacionar com os outros e com nós mesmos. O neoliberalismo define certa norma de vida nas sociedades ocidentais e, para além dela, em todas as sociedades que as seguem no caminho da ‘modernidade’ (p. 16).

É nessa orientação manifesta e profunda que, segundo estes autores, essa ‘nova razão do mundo’ torna-se normativa de que o *modus vivendi* seja o da competição. O próprio indivíduo acaba por se comportar como se fora uma empresa, uma empresa de si próprio.

Por outro lado, a recepção a essas orientações e diretrizes se configura dentro do provérbio escolástico ‘tudo o que é recebido, é recebido segundo a forma do recipiente’. Não é por outra razão que tais realidades são tensas e contraditórias com os valores proclamados e assinalados em Constituições e legislação e acabam por desafiar os governos nacionais e a própria cidadania na reversão desses processos em vista de respostas também para os direitos sociais conquistados e positivados, para os direitos humanos celebrados e exigidos especialmente por aqueles grupos que anseiam por uma participação nos destinos de seu país.

## POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO NO BRASIL

O Brasil é partícipe como membro signatário do Banco Mundial. A integração do Brasil em Comitês da OCDE como participante ou observador regular tem avançado rapidamente. Tem status de participante pleno em órgãos oficiais da OCDE, participando em diversos programas sobre educação, incluindo o Programme for International Student Assessment (PISA), ou seja, Programa Internacional de Avaliação de Alunos, sendo observador regular em Comitês ou Grupos de Trabalho e seus órgãos subordinados. O País é particularmente ativo do Comitê de Competição e do Comitê de Governança Pública, para os quais envia delegados de alto nível.

As políticas de avaliação em educação oscilam, em geral, entre dois paradigmas. Um é mais tradicional e de natureza interna às instituições, mediante provas e exames e, mais recentemente, comporta a avaliação da identidade institucional do estabelecimento mediante autoavaliação. O outro, de natureza externa às instituições e aos estudantes, tem uma tônica de recenticidade.

Entretanto, o que se nota é que o segundo vem tornando-se hegemônico, enquanto o primeiro busca recuperar seu lugar redefinindo sua amplitude.

Datam dos anos 90 as políticas de avaliação de desempenho do ensino, regidas por avaliação externa, sistemática e padronizada.

Nos anos 90, desenvolveu-se no mundo inteiro um paradigma do ensino e que veio a ser chamado de *cultura da avaliação*. Tal paradigma faz parte das denominadas agendas nacionais de avaliação bafejadas pela agenda internacional sugerida por organismos multilaterais.

Tais agendas entronizaram reformas educacionais que, de um lado, propiciaram maior acesso às vagas e, de outro lado, estimularam processos de avaliação do rendimento e do desempenho das instituições e dos estudantes.

Segundo todos os documentos relativos à avaliação, ela teria a função de ser um instrumentos de legitimação de um processo de ensino/aprendizagem que propiciasse maior eficácia nos resultados de desempenho da educação.

Esta avaliação externa veio a se tornar hegemônica passando a ser, por assim dizer, o instrumento de regulação e de estratégia da política educacional.<sup>6</sup>

O outro paradigma, ainda que recessivo, é o da avaliação interna que sempre respondeu por um sistema de controle promovido *interna corporis* quanto aos docentes e constituído de deveres e provas finais quanto aos estudantes, sendo mais diversificado no ensino superior. Mais recentemente, este paradigma, em especial na educação superior, ganhou certo espaço tendo como objetivo valorizar a identidade e a diversidade institucionais as quais deveriam ser consideradas no conjunto da avaliação.

Sob estes dois paradigmas, tensos entre si, um sob influxo internacional e o outro como componente nacional, atualmente são processos de oposição ou de negociação, inclusive fazendo parte da legislação nacional.

## BREVE MEMÓRIA HISTÓRICA NO BRASIL

Em 1936, o Plano Nacional de Educação, levado adiante pelo Ministério da Educação e Saúde Pública e pelo Conselho Nacional de Educação, após extensa consulta à comunidade científica de então, propunha para os formandos o denominado exame de Estado. Por ele, os formandos só poderiam exercer sua profissão se passassem neste exame. Com a instalação do Estado Novo, este plano deixou de ser aprovado. O que temos hoje de um exame que se aproxima àquele dispositivo é o exame da Ordem dos Advogado do Brasil (OAB).

---

6 Cf. Werle, 2014 e Schneider, 2013.

Na década de 60, o movimento estudantil de então e os estudos do prof. Álvaro Vieira Pinto, do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), indicavam a necessidade de uma avaliação do ensino superior em vista da ampliação do acesso e do conteúdo de seus programas que deveriam refletir criticamente sobre a realidade nacional.

Já entre os anos 80 e 90, vários ensaios de avaliação vieram à luz do dia, mas cuja efetivação ficou nos documentos que os registraram.

Assim, o Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU), a ser executado pela CAPES, foi proposto em 1982/83, a fim de avaliar a lei n. 5.540/68 em torno das reais condições nas quais se realizavam as atividades de produção e disseminação do conhecimento. Bem elaborado, quase consensual, tinha uma vasta extensão propositiva e se situava em um contexto de grande movimentação sociopolítica. Talvez, por isso, não tenha passado de alguns relatórios.

No caso da Educação Superior, havia a avaliação da pós-graduação pela CAPES, desde os anos 70. Após o advento da denominada Nova República, a Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior (ANDES) se bateu por uma avaliação, a ser levada adiante pelos pares e que enfatizava a dimensão do dever-ser. Concomitante a isto e quase que como resposta a tais demandas, o governo Sarney, em 1985, cria a Comissão Nacional da Reforma do Ensino Superior. Ela elaborou um diagnóstico bastante variado da situação do ensino superior de então e apontou para a necessidade de desenvolvimento de sistemas de avaliação do ensino superior, objetivando uma otimização de recursos humanos e financeiros, um diagnóstico preciso das universidades confrontado com as críticas feitas ao aparato universitário.

Havia uma série de propostas em vista de uma legitimação deste nível de ensino e para viabilizá-las foi criado, em 1986, o Grupo Executivo da Reforma da Educação Superior (GERES). O GERES, grupo menor, defendeu uma avaliação de desempenho (externa), subordinada a um controle finalístico das instituições pelo Estado.

Face à polêmica suscitada entre o GERES e a ANDES, surgiram vários documentos sobre o assunto, entre os quais cumpre assinalar os emitidos pela Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), Conselho Técnico Científico (CTC /CAPES), Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB), Conselho de Reitores das Universidades de São Paulo (CRUESP) nos quais a avaliação é reconhecida como legítima e necessária, mas evitando qualquer tipo de punição ou recompensa.

Nos anos 90, sob o governo Collor, houve a divulgação da chamada lista dos improdutivos das Universidades, embora tenha tido como foco a Universidade de São Paulo. Esta lista, em base pouco fidedigna, elencava os docentes com pou-

ca publicação em jornais de grande circulação. Contudo, a disseminação da lista politizou de tal modo o debate sobre a universidade que obrigou a comunidade científica se posicionar em relação a um processo mais sistemático de avaliação. Não faltou quem visse na lista dos improdutivos um sentido de avaliação que servisse de alibi para uma omissão do poder público quanto ao financiamento das IES públicas ou que ocultasse algum projeto de privatização.

Após a defenestração de Collor e o seu projeto de desmonte do Estado, o governo Itamar Franco, uma vez sensibilizada a comunidade científica, via SBPC, CRUB e o próprio MEC, instituiu o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB). Mediante uma radiografia de vários quesitos e por meio de um processo de avaliação interna por pares, o PAIUB buscava um sistema de avaliação que permitisse o autorreconhecimento crítico da situação da universidade, sua identidade própria, a superação dos problemas detectados e a prestação de contas à sociedade e ao Estado do desempenho e dos resultados da Universidade.

Paralelamente a este processo, tramitavam no Congresso projetos de lei de diretrizes e bases da educação nacional pondo dois projetos em disputa. Pode-se dizer que o mais antigo, proposto em 1988, era mais analítico e de certo modo explicitava um papel mais ativo do Estado na oferta da educação pública e no controle das redes privadas. O outro projeto, bem mais sintético, continha uma larga flexibilidade no interior do ordenamento legal.<sup>7</sup>

Com a extinção do Conselho Federal de Educação em 1994, com a posse de Fernando Henrique Cardoso em 1995 há a sanção da lei n. 9.131/95 que antecipa em muitos quesitos a própria LDB. Por ela há a (re)criação do Conselho Nacional de Educação e a introdução de um sistema de avaliação externa, periódica e sistêmica tanto das instituições como de seus cursos, abrangendo a educação superior. O Exame Nacional de Cursos (Provão), disposto nesta lei foi regulamentado pelo Decreto n. 2.026/96, estabelecendo uma avaliação do rendimento dos cursos o qual serviria como um indicador de planejamento. Este sistema serviu para classificar (ranquear) as instituições e cursos pelas letras de A à E. Mais tarde, pelo Decreto n. 3.860/2001 exige-se um Questionário socioeconômico acompanhado da avaliação das condições de oferta (por exigência da lei n. 9.394/96) e avaliação das condições de ensino (por exigência da lei n. 9.394/96).

Este Exame Nacional do Cursos estabelecia um *modus operandi* em que se destacava a avaliação externa do rendimento e desempenho dos estudantes, sem que as outras avaliações ganhassem igual prestígio. O exame era obrigatório para os estudantes e de sua realização dependia o recebimento do diploma.

---

7

Cf. Saviani, 1997.

A lei n. 9.394/96, a das diretrizes e bases da educação nacional (LDB), consagrou em seu corpo legal, os pilares da flexibilidade e da avaliação. E isto se deu de tal modo que, pela flexibilidade, não só houve uma grande expansão diferenciada da rede privada, como também a organização pedagógica ficou bem autônoma e diversa. Por sua vez, a avaliação ganhou uma dimensão jamais vista no ordenamento educacional (vide art. 9º, VI, VIII e IX e art. 87, IV da LDB) de tal modo que se tornou um sistema nacional de avaliação do rendimento escolar abrangendo a educação básica e a educação superior. E esta avaliação se caracteriza por ser externa, sistemática e sistêmica incidindo sobre o rendimento, as instituições e os cursos agora também da educação básica. Nesse sentido, ela confirmou os pressupostos da lei n. 9.131/95 e os ampliou para o conjunto da educação escolar brasileira. É também verdade que o texto legal não deixou de apontar a qualidade e, identificadas lacunas e insuficiências, caberia ao poder público tomar medidas necessárias para a superação das mesmas.

Mas qual seria o referencial desta qualidade?

## GESTORES DA EDUCAÇÃO NACIONAL E MEDIADORES DA PRESENÇA INTERNACIONAL

Aqui importa trazer uma hipótese de estudo relativa à constituição dos gestores da educação nacional deste período. Contudo, pode-se citar antes o trecho de uma análise do papel da OCDE e governos nacionais da lavra de Meyer (2014a):

No passado, a OCDE ganhou confiança e influência devido a uma posição de neutralidade, limitando-se a prover dados e análises, além do compromisso na abstenção de interferência nas políticas internas e nas práticas dos governos membros. Cada vez mais, esse sábio compromisso com a neutralidade e a abstenção de interferência, está abrindo caminho para um deslocamento de limites entre análises e o envolvimento da OCDE com reformas na base. Um caso específico é o tratado de cooperação de 2008 com o governo mexicano, intitulado “Calidad Educativa/Quality Education” descrita pela OCDE como “uma iniciativa conjunta da Diretoria da Educação da OCDE e o Ministério da Educação do México, Secretaría de Educación Pública - SEP, no afã da melhoria da qualidade da educação no México”. [...]. Esse acordo teve a assistência da OCDE para o Governo Mexicano na reforma educacional em áreas como gestão escolar e participação social, recrutamento, seleção, formação, treinamento, incentivo, estímulos e avaliação do professorado. (p. 7)

Alguns gestores e seus assessores, no Brasil, importantes e influentes, têm algo que os caracteriza: a circulação internacional, sendo que boa parte deles esteve presente em organismos multilaterais com relação a projetos de educação.

Os conhecimentos obtidos nesses organismos condicionou sua atuação, nos governos ou fora deles. à luz dos pressupostos dessas agências.

Tais gestores e assessores podem ser caracterizados como *think tanks*,<sup>8</sup> na medida em que ao se traduzirem como grupo de interesses comuns difundem conhecimentos que visam a mudanças nas políticas públicas, revendo políticas consideradas anacrônicas para uma sociedade complexa e em movimento.<sup>9</sup> Uns mantêm Organizações não Governamentais, outros atuam em secretarias governamentais e, de modo geral, têm grande acesso à grande mídia. Ou nos termos de Dardot e Laval (2016)

Esses “intelectuais orgânicos” do neoliberalismo, afirmando-se ora de direita, ora de esquerda, ou sucessivamente um e outro, tiveram um papel-chave na naturalização dessas práticas, em sua neutralização ideológica e, por fim, em sua implantação prática. Células de pesquisa, inúmeros colóquios, amplas operações de formação de quadros de função pública, produção e difusão maciça de um léxico homogêneo, verdadeira língua franca das elites modernizadoras, acabaram por impor o discurso ortodoxo da gestão. Mas não nos enganemos: as políticas neoliberais não foram implantadas em nome da “religião do mercado”, mas em nome de imperativos técnicos de gestão, em nome da eficácia, ou até mesmo da “democratização” dos sistemas de ação pública. (p. 231)

O primeiro deles foi o (ex) Ministro da Educação do governo FHC: Paulo Renato Souza, economista com passagem pela CEPAL (Divisão de Desenvolvimento Econômico), Organização dos Estados Americanos (OEA) e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).<sup>10</sup>

Outro, Luiz Carlos Bresser Pereira, idealizador da Reforma do Estado, docente da Fundação Getúlio Vargas, tem formação jurídica e administrativa, com passagens pelos Estados Unidos, Inglaterra e França, interessando-se pelo estudo de teorias relativas à administração pública e privada. Hoje é crítico do neoliberalismo pelas consequências que veio acarretando aos mais vulneráveis.

Claudio Moura Castro, outro deles, é economista, ex-funcionário tanto do Banco Mundial quanto do BID, e membro importante da *intelligentsia* que assessorou o MEC em vários campos da educação, inclusive na relação entre Ensino Médio e Educação Profissional durante o governo Fernando Henrique

---

8 Os *think tanks* podem ser definidos como grupos de interesses institucionalizados que, por meio de consultorias, geralmente pagas, fornecem estudos e análises sobre determinadas matérias. Com elas os *think tanks* visam alterar situações existentes tidas como pouco eficientes, porque comumente seriam tratadas por grupos ou pessoas sem a adequada fundamentação.

9 De acordo com McGann (2016), o Brasil conta com 89 *think tanks*, ocupando a 12ª posição no mundo. Um dos lugares mais considerados no Brasil é a Fundação Getúlio Vargas (FGV). Para maiores informações, cf. Melo, 2012 e Moreno, 2013

10 Antes de seu prematuro falecimento, ele escreveu um livro muito significativo. Cf. Souza, 2005

Cardoso. Muitos projetos financiados para a educação brasileira se tornaram uma via importante pela qual as propostas da OCDE e do Banco Mundial tomaram corpo no Brasil.

Ainda, João Batista Araújo e Oliveira, psicólogo (ex-funcionário do Banco Mundial e da OIT), como Moura Castro, apoiou, como consultor, os programas levados adiante por Paulo Renato Souza.<sup>11</sup>

Finalmente, Simon Schwartzman, sociólogo, sempre esteve envolvido em projetos e publicações relativos à educação, foi consultor do Banco Mundial no setor educacional e de ciência e tecnologia. Com grande experiência internacional, passou pelo Chile, Noruega e Estados Unidos. Foi um dos relatores do Grupo Executivo da Reforma do Ensino Superior (GERES). Tem escrito seguidamente sobre temas relativos à educação como Ensino Médio, Ensino Superior e Educação Profissional.<sup>12</sup>

Essa presença de intelectuais com grande capital cultural, alguns como assessores ou gestores da educação, e intensa participação internacional trouxe para a Educação Básica e a Educação Superior temáticas que acabariam por se fazerem presentes na elaboração do ordenamento jurídico da educação e nas próprias políticas públicas.

No âmbito da Educação Básica, dois exames ganharam grande dimensão e importância: o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM). No ensino superior, como já assinalado, instituiu-se o Exame Nacional de Cursos (ENC) ou Provão.

O Provão teve vigência até 2003 e sofreu muitas críticas, seja pelo ranqueamento, seja pelo fato de, examinando os estudantes, avaliar-se a instituição. Dessas críticas e de uma proposição que vinha no projeto de governo de Lula, nasceu outra proposta de avaliação que mantivesse a avaliação externa e, ao mesmo tempo, aferisse outros quesitos de ordem interna e institucional, visando a aspectos referentes à identidade dos estabelecimentos. Trata-se do SINAES, instituído pela Lei n. 10.861/2004. Ela pretende articular os dois paradigmas de avaliação e tê-los, ambos, como complementares entre si.

Mudanças também ocorreram no SAEB, seja por exames por amostragem, seja por exames universais: a Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb) e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc) ou Prova Brasil. Posteriormente, os resultados de tais exames, aliados ao Censo Escolar, foram reunidos no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), criado em 2007, reu-

---

11 Moura Castro escreve com bastante frequência em revistas semanais do país. Já Batista de Oliveira escreve em jornais de grande circulação.

12 Simon Schwartzmann também passou a fazer parte do NUPES (Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior) da USP do qual faziam parte José Goldenberg e Eunice Durham.

nindo em um só indicador dois conceitos aferidos para determinar um parâmetro da qualidade da educação: fluxo escolar e médias de desempenho nas avaliações.

Em 1997, no sair da LDB, um artigo de minha autoria sobre a recém-aprovada lei na qual assinalai dois pilares da lei, supra assinalados. Ao analisá-la ponderei que a flexibilidade, se deixada por si, poderia conduzir à precariedade, e a avaliação, a formas homogeneizadoras do processo. Por outro lado, apontava, no texto, os limites que a lei impõe. Ao analisar o pilar da avaliação posta na lei, especialmente os processos de avaliação externa, dizia:

Percebe-se, pois, que a União se investe de poderes sobre a educação escolar em todos os níveis, a partir das noções de coordenação e avaliação como jamais se viu em um regime democrático no Brasil. Ela possui o controle sobre o processo avaliativo do rendimento escolar de todos os níveis da educação escolar e o controle da avaliação das instituições e de cursos do ensino superior, além de baixar normas gerais sobre cursos de graduação e de pós-graduação, de acordo com o inciso VII do art. 9o. A União ganha, pois, a prerrogativa de estabelecer um processo permanente de avaliação do rendimento escolar... (CURY, 1997, p. 105)

Assinalada a importância de uma avaliação, o mesmo texto apontava:

O espírito da lei também parece recusar uma avaliação única, uniforme e centralizada ao insistir em um federalismo cooperativo... Não faz sentido abrir-se para uma flexibilidade processual se depois a avaliação se transformar em uma camisa de força dos sistemas e dos estudantes. (Idem, p. 108)

E o texto finalizava propondo uma avaliação baseada no princípio da gestão democrática: A avaliação flexível, coordenada e cooperativa é aquela em que autoridades e agentes pedagógicos, sob o princípio da cidadania ativa, se congrafam num esforço tal que faça jus ao direito de todos, dever do Estado e da família... com a colaboração da sociedade. (Idem, p. 111)

Essa busca de uma composição entre os dois paradigmas de avaliação da educação perpassa várias estratégias das metas do atual Plano Nacional de Educação. Nele, há várias referências à avaliação em metas (a meta 7 com 36 estratégias) e estratégias (cf. a 7.1 e a 7.4) que permitem afirmar que se busca cumprir o disposto na LDB em seu art. 24, o das regras comuns à Educação Básica, no inciso V, letra a, sobre o rendimento escolar: “avaliação contínua e cumulativa do desempenho do aluno, com prevalência dos aspectos qualitativos sobre os quantitativos e dos resultados ao longo do período sobre os de eventuais provas finais”.

Ou, então, o art. 27 da LDB, que diz:

Os conteúdos curriculares da Educação Básica observarão, ainda, as seguintes diretrizes: [...] I - a difusão dos valores fundamentais ao interesse social, aos direitos e deveres dos cidadãos, de respeito ao bem comum e à ordem democrática; [...] II - consideração das condições de escolaridade dos alunos em cada estabelecimento.

E para tanto há a criação de uma nova arena educacional do regime de cooperação, estabelecida pelo § 5º do art. 7º da lei n. 13.005/14: a instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Entre coisas outras, cabe a essa instância que tem como objetivo “pactuar entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios...a implantação dos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento que configurarão a base nacional comum curricular<sup>13</sup>”.

Batemo-nos por um financiamento crescente e vinculado a percentuais de impostos, pela efetivação de um plano nacional de educação e pela titularidade do Estado como certificador de diplomas. Esses e outros documentos públicos da educação teriam o condão de expressar o dever de Estado, sendo que, mais tarde, haveriam de ser os amortecedores de impactos maiores, quando meio mundo passou a postular a saída do Estado da salvaguarda de direitos juridicamente protegidos.

Contudo, o impacto daqueles ventos não sopraria de modo igual e forte por sobre todas as janelas abertas por meio de mobilização e de consagração em sede constitucional. A educação, no Brasil, mercê do financiamento vinculado, do direito público subjetivo, da gratuidade e da obrigatoriedade, da gestão democrática conheceu nesses dispositivos, amortecedores importantes e o impacto trazido pelas orientações e diretrizes dos organismos multilaterais foi diferenciado na educação do que se deu no âmbito da economia. Mas que houve impacto isto é fora de dúvida, especialmente pela avaliação em larga escala mediante testes standardizados, os quais pelo impacto que geram na mídia, nas instituições, nas famílias e nos próprios estudantes terminam por representar *esta* avaliação como *a* avaliação.

## CONCLUSÃO

Em uma democracia, perdem-se espaços em um campo, ganham-se em outro, mas a bússola da educação como direito não perdeu seu sentido, ainda que

---

13

Sobre a base, pode-se consultar as estratégias 2.1, 2.2, 3.2, 3.3 e 15.6.

apontando rotas de navegação difícil. Olhando para o mundo capitalismo, tome-se a conclusão da monumental obra de Piketty (2014)

A lição geral de minha pesquisa é que a evolução dinâmica de uma economia de mercado e de propriedade privada, deixada à própria sorte, contém forças de convergência importantes, sobretudo à difusão de conhecimentos e das qualificações, mas também forças de divergência vigorosas e potencialmente ameaçadoras para nossas sociedades democráticas e para os valores de justiça social sobre os quais elas se fundam. (...) O empresário tende inevitavelmente a se transformar em rentista e a dominar cada vez mais aqueles que só possuem sua força de trabalho. Uma vez constituído, o capital se reproduz sozinho, mais rápido do que cresce a produção. O passado devora o futuro. As consequências podem ser terríveis para a dinâmica de longo prazo da divisão da riqueza, sobretudo se adicionarmos a isso a desigualdade de rendimento em função do tamanho do capital inicial e se esse processo de divergência das desigualdades dos patrimônios se estender à escala mundial. O problema não admite solução simples. O crescimento certamente pode ser estimulado se investir em educação, conhecimento e tecnologias não-poluentes. (p. 555)

O princípio da educação, segundo o art. 205 da Constituição, “do pleno desenvolvimento da pessoa”, objetivando seu “preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” é direito de todos e dever do Estado.

Por isso, a educação tomada como direito social, direito político e direito civil pela Constituição pede pela explicitação máxima desses direitos e respectivos deveres em uma Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em meados dos anos 90. Dessa Lei consta, inclusive, a defesa de uma formação sólida de profissionais da educação para toda a educação básica em nível superior, com carreira atraente e salários dignos. E, ao fim desses anos, por um Plano Nacional de Educação que fosse um plano real: com diagnóstico, objetivos, metas, meios e recursos financeiros pertinentes às metas.

Os desafios são múltiplos e bastante complexos, além de serem, de algum modo, intercomunicantes. Um Plano, ousado como esse, é uma montagem complexa que corresponde ao enorme aparato institucional da educação escolar brasileira, aí compreendido o federalismo e suas decorrências.

Se esse Plano nasceu de uma perspectiva de que cabe ao Estado junto com a sociedade civil garantir o direito à educação, não podemos esquecer-nos do outro lado da moeda, que é a presença dessa nova *racionalidade* para o mundo, e de que ela tem papel significativo na imposição de limites a esse direito.

A situação econômico-financeira do país vem conhecendo problemas de natureza variada, inclusive com queda no PIB e no preço do barril do petróleo, o que pode comprometer o alcance das metas e suas estratégias. Como diz Piketty (2014) a respeito de se conhecerem as finanças e a economia, ao concluir seu li-

vro: “aqueles que possuem muito nunca se esquecem de defender seus interesses. Recusar-se a fazer contas raramente traz benefícios aos mais pobres” (p. 561).

Entretanto há um problema político sério para que o Plano vá adiante. Cabe mais uma vez chamar as vozes de Dardot e Laval (2016) assinalando que o neoliberalismo não é implantado apenas sob a forma chilena sob Pinochet.

Convém não confundir estratégia geral com métodos particulares. Estes dependem das circunstâncias locais, das relações de força e das fases históricas: podem tanto empregar a brutalidade do putsch militar como a sedução eleitoreira das classes médias; podem usar e abusar da chantagem do emprego e do crescimento e aproveitar os déficits e as dívidas como pretexto para as “reformas estruturais” como fazem há muito tempo o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a União Europeia. O questionamento da democracia toma caminhos diversos, que nem sempre têm a ver com a “terapia de choque”, mas, sim, e sobretudo, com o que Wendy Brown chamou, com justiça, de processo de “desdemocratização”, que consiste em esvaziar a democracia de sua substância sem a extinguir formalmente. (p. 20)<sup>14</sup>

As perspectivas, na dimensão até onde os olhos alcançam, hão de depender das ações já programadas pelo PNE, aí incluídas as avaliações periódicas. E não são poucas. Já as perspectivas, na dimensão da esperança, deixam-nos um sentimento de ambiguidade. As experiências passadas pouco recomendáveis de um PNE, a complexidade do PNE e a atual conjuntura político-econômica, de um lado, e, de outro, movimento para montá-lo, apontam para o ‘pessimismo do intelecto’ e o ‘otimismo da vontade’.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Ana Maria F. O assalto à educação pelos economistas. **Tempo social**, São Paulo, v. 20, n. 1, 2008.

ALMEIDA, Ana Maria F. Le langage autorisé pour penser Le système éducatif: les économistes à la conquête de nouveaux pouvoirs. **Cahiers de La Recherche sur l'Éducation et les Savoirs**, v.2, p.117-137, 2009.

BAUMAN, Zygmunt. **Vidas desperdiçadas**. Trad. Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005.

---

14 Sobre este tema, cf. BOVERO, 2014

BERGOGLIO, Jorge Mario - Papa Francisco. (2015) **Laudato Si, mi Signore**. [http://w2.vatican.va/content/francesco/pt/encyclicals/documents/papa-francesco\\_20150524\\_enciclica-laudato-si.html](http://w2.vatican.va/content/francesco/pt/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html), consulta em 13/06/2016.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOVERO, Michelangelo. Crepúsculo de la democracia? In: BOVERO, Michelangelo e PAZÉ, Valentina. **La democracia en nueve lecciones**. Madrid: Editorial Trotta, 2014.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A nova lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: uma reforma educacional? In: CURY, Carlos Roberto Jamil; HORTA, José Silvério Bahia e BRITO, Vera Lúcia Alves de (orgs.). **Medo à Liberdade e Compromisso Democrático: LDB e Plano Nacional da Educação**. São Paulo: Editora do Brasil, 1997.

DARDOT, Pierre e LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Boitempo, 2016.

DRAIBE, Sônia. As políticas sociais e o neoliberalismo. **Revista USP**, n. 17, março/abril/maio, pgs. 86-101, 1993.

LAVAL, Christian. **A Escola não é uma empresa: o neo-liberalismo em ataque ao ensino público**. Londrina: Planta, 2004.

MCGANN, James. Global Go To Think tanks. **Index Report**. Philadelphia: University of Pennsylvania, 2013. Disponíveis [http://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1009&context=think\\_tanks](http://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1009&context=think_tanks). Acesso em 09/09/2016

MELO, Hivy Damásio Araújo. **O Banco Mundial e a Educação no Brasil: convergências em torno de uma agenda global**. 2012. Tese (Doutorado em Sociologia) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2012.

MEYER, Hans-Dieter. The OECD as Pivot of the Emerging Global Educational Accountability Regime: how accountable are the accountants? **Teachers College Record, the Voice of Scholarship in Education**. Volume 116 Number 9, p. 1-20, 2014b. <http://www.tcrecord.org> ID Number: 17543, Date Accessed: 6/14/2016 8:44:14 AM

MEYER, Hans-Dieter, TRÖHLER, Daniel, LABAREE, David F and HUTT, Ethan. Accountability: antecedents, power and process. **Teachers College Record, the Voice of Scholarship in Education**. Volume 116, number 9, p. 1-12, 2014b. <http://www.tcrecord.org> ID Number: 17543, Date Accessed: 6/14/2016 9:57:14 AM

MORENO, Rosangela Carrilo. **ONGS com mandato para elaborar políticas públicas?** A participação de ONGS nas políticas de alfabetização e de ensino de jovens e de adultos no Brasil (1990-2010). 2016. 274p. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Campinas, 2016.

PIKETTY, Thomas. **O Capital no século XXI**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

RUANO-BORBALAN, Jean-Claude. Globalização. In: VAN ZANTEN, Agnés (coord.) **Dicionário de Educação**. Petrópolis: Vozes, 2011.

SAVIANI, Dermeval. **A nova lei da educação: trajetória, limites e perspectivas**. 11ª ed., Campinas: Autores Associados, 2008

SCHNEIDER, Marilda Pasqual. Políticas de Avaliação em larga escala e a construção de um currículo nacional para a educação básica. **EccoS - Revista Científica**, São Paulo, n. 30, jan/abril, p. 17-33, 2013

SOUZA, Paulo Renato de. **A Revolução Gerenciada: educação no Brasil, 1995-2002**. São Paulo: Prentice Hall, 2005.

WERLE, Flávia Obino Corrêa. Panorama das políticas públicas na educação brasileira: uma análise das avaliações externas dos sistemas de ensino. **Revista Lusófona de Educação**, Lisboa, n. 27, set, p. 159-179, 2014.

---

**CARLOS ROBERTO JAMIL CURY** possui graduação em Filosofia pela Faculdade de Filosofia Ciências e Letras Nossa Senhora Medianeira (1971), mestrado em Educação: História, Política, Sociedade pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1977) e doutorado em Educação: História, Política, Sociedade pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1979). Fez seu pós-doutorado, em 1994, junto à Faculdade de Direito do Largo S.Francisco-USP. A seguir, agora junto à Université de Paris (René Descartes, em 1995, continuou seus estudos pós-doutorais. Entre

1998-1999 fez outros estudos de pós-doutorado na École des Hauts Études en Sciences Sociales, EHESS, França. Em 2011 fez um estágio pós doutoral na UFRJ. É professor titular (aposentado) da Faculdade de Educação da UFMG, da qual é professor emérito. É professor adjunto da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais atuando na Graduação e Pós-Graduação (mestrado e doutorado). E-mail: crjcury.bh@terra.com.br

*Recebido em novembro de 2016*  
*Aprovado em dezembro de 2016*

# Artigos







## Deuda social con la educación y formación de jóvenes y adultos: accesibilidad, barreras y escenarios complejos

*Dívida social com a educação e formação de jovens e adultos: acessibilidade, barreiras e cenários complexos*  
*Social educational debt and youth and adult training: acessibility, barriers and complex backgrounds*

---

GRACIELA CLOTILDE RIQUELME  
NATALIA HERGER  
ALEXANDER IVAN KODRIC

**Resumen:** Esta ponencia tiene por objeto una revisión de la noción de derecho a la educación, desde una perspectiva de la política y planificación de la educación de jóvenes y adultos. La noción de deuda social educativa expresa el no cumplimiento de ese derecho por parte del Estado para con sus ciudadanos. Este artículo corresponde a una investigación cuyo objetivo general es contribuir a la comprensión de la diversificación y superposición de las ofertas de educación y formación para el trabajo y evaluar la dimensión de la deuda social educativa en ella involucrada. El encuadre conceptual articula los niveles macro, meso y micro y cuanti-cualitativo en la interpretación de las políticas públicas y los problemas de coordinación intersectorial.

**Palabras clave:** Derecho a la educación; Deuda social educativa; Jóvenes y adultos.

**Resumo:** Esta comunicação tem por objetivo uma revisão da noção de direito à educação, desde uma perspectiva da política e planejamento da educação de jovens e adultos. A noção de dívida social educativa expressa o não cumprimento desse direito por parte do Estado para com os seus cidadãos. Este artigo corresponde a uma pesquisa cujo objetivo geral é contribuir para a compreensão da diversificação e superposição das ofertas de educação e formação para o trabalho e avaliar a dimensão da dívida social educativa nela involucrada. O enquadre conceitual articula os níveis macro, meso e micro e quanti-qualitativo na interpretação das políticas públicas e os problemas de coordenação intersectorial.

**Palavras-chave:** Direito à educação; Dívida social educativa; Jovens e adultos.

**Abstract:** This paper aims at reviewing the notion of the right to education from a political perspective and educational planning of youth and adults. The notion of educational social debt expresses the non-fulfillment of this right by the State towards its citizens. This article corresponds to an investigation whose general objective is to contribute to the understanding of the diversification and

overlapping of the education offerings and training for the work and to evaluate the dimension of the educational social debt involved in it. The conceptual framework articulates the macro, meso and micro, and quantitative-qualitative levels in the interpretation of public policies and the problems of intersectoral coordination.

---

**Keywords:** right to education; social educational debt; youths and adults.

## INTRODUÇÃO

La Argentina del 2001 puso al descubierto las necesidades sociales en medio de una profunda crisis política, social y económica que posibilitó la movilización de sectores, clases y grupos sociales para exigir la atención de demandas contrapuestas: desde la población indigente, la doblemente excluida del empleo y bienes sociales con niveles crecientes de pobreza.

Sostuvimos que

el incremento de la pobreza y la exclusión social comenzaron a incidir en esa población, tanto para los que accedían a la escuela, como en las dificultades del trabajo escolar y para los excluidos del sistema educativo. Al decir de algunos, el sistema educativo acrecentó la existencia de circuitos: unos para la inclusión y otros para la exclusión. La distribución desigual de la educación había permitido durante el siglo veinte un cierto ascenso social, ya que no había tanta concentración de ingresos y la educación fue siempre considerado un bien de acceso generalizado en el estado de bienestar, que permitía dicho desplazamiento inter-clase social (Riquelme, 2007, p.10).

La educación y formación para el trabajo constituye un derecho social de los jóvenes y adultos, que debe asentarse en los logros de la educación básica, primaria y secundaria, base de todo “proyecto educativo” (Bélanger y Federighi, 2004). Es por ello que se sostiene la prioridad del acceso y completitud de la educación primaria y secundaria con contenidos relevantes y mayores niveles de logro, sobre la que se asienten los futuros aprendizajes en los otros niveles del sistema, así como la realización de cursos de educación y formación para el trabajo.

La obligatoriedad del nivel primario y secundario, reconocida en la última década por la legislación nacional y de muchos países de América Latina, instala con mayor fuerza la responsabilidad del Estado en garantizar la oferta de servicios educativos a todos aquellos que no han completado su escolaridad. Para acompañar esta normativa, las políticas de ingresos condicionados (Asignación Universal por Hijo, Progresar, entre las más recientes) sin duda constituyen intervenciones que estimulan a la población excluida con un acompañamiento a

jóvenes y adultos; a la vez determinan un fuerte impacto en el sistema educativo, con contradicciones y aspectos positivos que merecen ser evaluados.

Este artículo presenta una investigación<sup>1</sup> cuyo objetivo general es contribuir a la comprensión de la complejidad, diversificación y superposición de ofertas de educación y formación para el trabajo y evaluar la dimensión de la deuda social educativa en ella involucrada y la estimación de los recursos individuales y sociales aplicados y no apropiados por diferentes ámbitos de la política educativa y social (trabajo, desarrollo social y salud). El objetivo es identificar factores que intervienen en la regulación de las políticas a nivel del Estado nacional, provincial, regional y local que favorecen la articulación e integración intersectorial.

## LOS MODELOS CONCEPTUALES DE INTERPRETACIÓN PARA LA INTERVENCIÓN E IMPLEMENTACIÓN LOCAL

La noción de *Deuda Social Educativa* expresa la existencia de grupos de niños, adolescentes y adultos con muy bajo nivel educativo o con educación de baja calidad; así la deuda social educativa significa un reto para la expansión de las ofertas escolares en vías de poder garantizar el acceso de toda la población excluida y la permanencia en el sistema.

La deuda social educativa en contextos de segmentación socioeducativa comprende problemas de accesibilidad, barreras y escenarios complejos. El acceso de la población al conjunto de bienes y servicios sociales depende de variables de orden cultural, físico y económico, mientras las barreras al acceso a esos bienes y servicios supone considerar las limitaciones del sistema oferente, el estado y el sector privado. Las medidas de políticas en educación y formación para el trabajo en las últimas décadas han configurado escenarios complejos por el resquebrajamiento del sistema educativo, la fragmentación de agentes e instituciones y la yuxtaposición de objetivos con la política social y de empleo.

La comprensión de las situaciones de segmentación y diferenciación sociales requiere un acercamiento a nivel de los ámbitos locales, desde la óptica de las políticas públicas a nivel nacional y provincial.

---

1 Proyecto “Educación y formación para el trabajo. Deuda social con jóvenes y adultos y mercado de ilusiones de corto plazo” (UBACyT Programación Científica 2011-2014) y Proyecto “Los escenarios complejos de la educación y formación para el trabajo: vigencia, nuevos sentidos y el papel de los actores sociales. (UBACyT Programación Científica 2014 -2017GC), Dirección: Graciela C. Riquelme, sede: Programa Educación, Economía y Trabajo (CONICET-PEET-IIICE/UBA), página web: <https://educacion-economia-trabajo-peet.org/>.

La interpretación de la atención de las demandas sociales por educación y formación para el trabajo de la población joven y adulta de 18 años y más, debe considerar una serie de las dimensiones y variables que se traducen centralmente en considerar:

- a) la estructura social de la población y la deuda social con estos grupos originada en los déficits educativos de los jóvenes y adultos de 18 años y más, los problemas de accesibilidad a las instancias educativas;
- b) los escenarios complejos de la educación y formación para el trabajo que diseñan o no alternativas de atención para superar estas barreras.

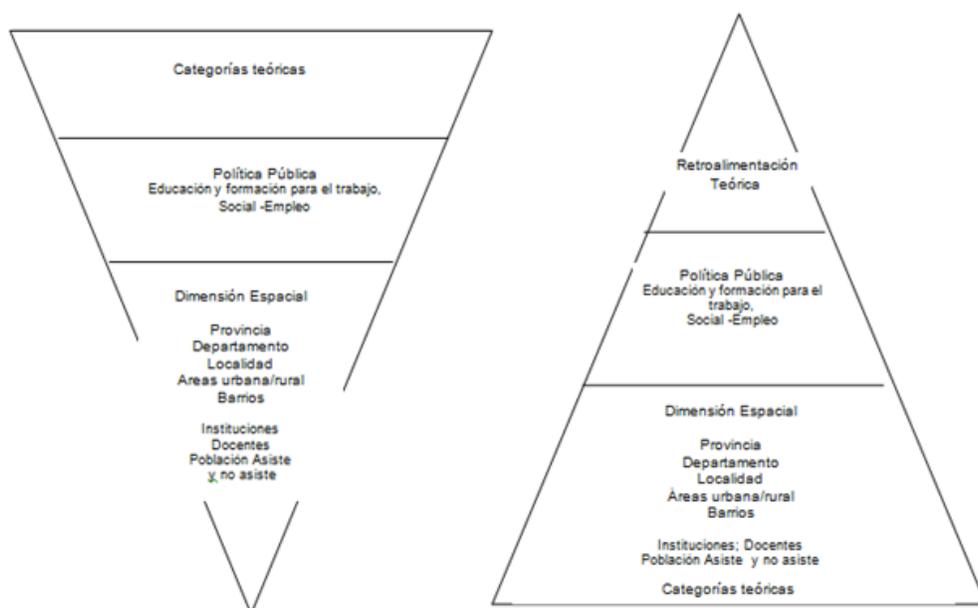
**Cuadro 1: Encuadre interpretativo de la atención de las demandas sociales por educación y formación para el trabajo**

	<b>Población joven y adulta</b> <b>Condiciones de vida</b>	<b>Deuda Social Educativa</b>	<b>Accesibilidad (factores facilitadores o inhibidores)</b>	<b>Barreras (o no)</b>	<b>Escenarios Complejos de educación y formación para el trabajo</b>	<b>Las instituciones</b>	
<b>Segmentación social y económica</b>	Situación social -Edad y género -Nivel educativo -Estructura Familiar -Clase social	Volumen de población de 18 años y más que no asiste y debe completar primaria y secundaria	Socio-cultural	Acciones para permanencia o vuelta a estudiar y <b>terminalidad</b>	Resquebrajamiento del sistema educativo	Sistema educativo -Escuelas primarias -Escuelas secundarias : ciclos - Escuelas técnicas y orientaciones -Escuelas de adultos	
	Situación urbana -Servicios básicos (red de agua, energía) -Tipo de viviendas -Condiciones ambientales ( <b>accesibilidad</b> , basurales) -Situación de calles (pavimento o no) -Vías de transporte y comunicación -Seguridad	Recursos necesarios para la atención de la demanda social	Física	Instancias de orientación-difusión  Facilidades/problemas de la ubicación de la institución	Diversificación de tipos de instituciones  Fragmentación institucional	<b>Impacto de la reforma educativa Política social y de empleo</b>	Formación para el trabajo -Centros de Formación Profesional -Escuelas de adultos -Instituciones privadas -Sindicatos -Empresas y cámaras <b>-ONG's</b> -Movimientos sociales -Programas de Empleo y sociales
	Situación de reproducción económica -Estructura productiva del área (sectores, ramas, tamaño) -Mercado de trabajo local		Económica	Redes y articulación entre instituciones educativas, de formación y con otras instituciones  Localización y distribución de las ofertas en el área local	Superposición  Yuxtaposición de objetivos  Ilusiones de corto plazo		
<b>Segmentación socioeducativa</b> Quiénes circulan por cada circuito de educación y formación A qué saberes acceden, de qué saberes se apropian Diferenciación de títulos y certificados							

Fuente: Riquelme, G.C. (1978) y PEET-IICE/UBA Proyectos de Investigación UBACyT 2011 – 2014 y UBACyT 2014-2017 op cit.

El encuadre conceptual nos sitúa en el desafío de articular los niveles macro, meso y micro en la comprensión de las políticas públicas de educación y formación para el trabajo y la configuración que adoptan en las áreas locales, en las instituciones y en las prácticas de los sujetos. Si bien las políticas públicas parecen definirse en las esferas nacional y provincial, es en los ámbitos locales en los que se concreta el interjuego entre las necesidades educativas de la población y las características del sistema de prestación de educación y formación y se definen la trama de oportunidades reales de acceso y permanencia de los sujetos de los diferentes grupos sociales.

**Cuadro 2. Re-construcción de conocimientos en ida y vuelta de lo meso a lo micro**



Fuente: PEET-IICE/UBA UBACyT 2011 – 2014 y UBACyT 2014-2017 op cit.

La interpretación de las condiciones que intervienen en el acceso y permanencia de la población joven y adulta al sistema de educación y formación para el trabajo en contextos de segmentación socioeducativa y diferenciación requiere una perspectiva que incluya diversas unidades de análisis:

- las *políticas y programas* dirigidos a la población joven y adulta, que se diseñan principalmente desde el gobierno nacional pero también desde los gobiernos provinciales en el sector educación, trabajo y desarrollo social, reconociendo las orientaciones, los objetivos y acciones que se implementan;

- *territorial*, al tomar dos provincias con orientaciones políticas y educativas diferentes, como la provincia de Buenos Aires y Santa Fe, diferentes localidades del norte de la provincia de Buenos Aires (Campana y Zarate) y sur de Santa Fe (Villa Constitución-Empalme y Rosario), y, en el corto plazo, localidades del sur del conurbano bonaerense (Avellaneda, Berazategui, Florencio Varela) de manera a comparar el funcionamiento de las dimensiones y variables en contexto diferentes;

- *institucional*, referido a las características de las instituciones de educación y formación para el trabajo que atienden la demanda efectiva de los jóvenes y adultos, implementado y recontextualizando las políticas nacionales, provinciales y aún locales (Bernstein, 2001). En cada área urbana se han reconstruido los circuitos educativos, que vinculan el perfil institucional con el contexto socio económico; la dotación diferencial de recursos, la relación con los programas educativos, sociales y de empleo y la atención de las barreras al acceso.

- *los propios sujetos*, jóvenes y adultos con bajo nivel educativo, que asisten y no asisten a distintas ofertas educativas y deben enfrentar distintos tipos de las barreras de acuerdo a su situación socioeconómica y laboral.

## ACERCA DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN Y DEUDA SOCIAL CON JÓVENES Y ADULTOS<sup>2</sup>

El fracaso de las políticas modernizantes neoliberales que impulsaron programas de mercado en la sociedad latinoamericana, desde fines de los ochenta, contribuyó al reconocimiento de la educación como clave en la cohesión social e influyó para el cambio del discurso de la austeridad presupuestaria post-ajuste y la aceptación de la necesidad de invertir en educación por el reconocimiento de la existencia de grandes sectores de población excluida del sistema educativo.

La educación, en nuestra perspectiva, la entendemos como un derecho social, como garantía de igualdad de oportunidades para acceder a la educación primaria y secundaria y aún universitaria y no sólo como “educación para todos”, si por ella se entiende nada más que educación primaria.

La noción de “Deuda Social Educativa” es definida en esta investigación como la cantidad de recursos necesarios para el cumplimiento de la finalización del nivel secundario de los niños, adolescentes y jóvenes que se encuentran excluidos del sistema, permite objetivar el problema en términos de aquello que el Estado

---

2 En este apartado se sigue Riquelme, G. C. (2013)

—a través de todas sus jurisdicciones y con la participación de la sociedad— debe poder proyectar en términos de inversión, planificación y gestión educativa para saldar dicha deuda teniéndose como parámetro el derecho a una educación.

En referencia a este derecho adquirido de vivir en sociedad, también Lo Vuolo (2001) otorga otro matiz al concepto de deuda social. En este marco, las distintas políticas o acciones institucionales desde el Estado influyen sobre el sistema de “créditos sociales” para los ciudadanos, con el objeto de satisfacer sus necesidades en el mercado (necesitan poseer previamente dinero que lo acredite a tales fines y no son neutras). A través de ellas se definen diversas acciones que derivarán luego en situaciones de inclusión/exclusión social; de manera que, todos los individuos pertenecientes a un Estado, al pagar impuestos, otorgan un “crédito original” sobre el Estado para que éste, luego, cumpla con sus obligaciones de reutilización de aquellos tributos. Así el concepto de “deuda social” nacería, en esta perspectiva, como un no cumplimiento por parte del Estado de aquellas obligaciones y posee un doble significado.

Es, por un lado, una “deuda” del Estado hacia la Sociedad Civil en tanto este no haya sido cancelado correctamente el “crédito original” que aquella le ha otorgado bajo la forma de impuestos; por otro lado la sociedad, ante la merma en sus “créditos sociales” está imposibilitada o posee una menor capacidad de reclamar dinero y, por lo tanto, de hacer frente a las deudas necesarias que resultan del sistema de pagos. En otras palabras, la propia existencia del fenómeno de exclusión de los individuos del sistema de pagos recíproco representa la forma en que se expresa una determinada “deuda social” del Estado para con esos ciudadanos.

La perspectiva del uso de un modelo se basa en el reconocimiento, en primer término, de la multidimensionalidad de la problemática a encarar y, en segunda instancia y derivado del anterior diagnóstico, de la situación por la cual, para la atención de la Deuda Social Educativa (DSE) se requiere una coordinación institucional desde las grandes líneas de programación de la política social hasta su traducción en objetivos y metas específicas a atender.

En este caso, el modelo representa un ejercicio intelectual que busca poner de manifiesto las distintas dimensiones implicadas en la atención de la Deuda Social Educativa, (que coinciden con el Encuadre interpretativo de la atención de las demandas sociales por educación y formación para el trabajo) y sobre las cuales sería importante intervenir a través de acciones planificadas de la educación o de determinadas acciones puntuales de atención.

El diseño señala las tres dimensiones para la caracterización de la oferta y la demanda social en educación:

1. la diferenciación social y económica de la población;
2. la segmentación institucional tanto educativa como de los programas sociales, que implica la existencia de tipos y calidades de prestaciones escolares de acuerdo a grupos sociales;
3. la diferenciación espacial en la dotación de recursos del sistema educativo y de la formación para el trabajo, es decir, la desagregación de la DSE por provincia y ámbitos locales.

Esta investigación ha avanzado en las indagaciones de estas dimensiones a nivel local, pero debe enfrentar serias dificultades de falta de información para evaluar la articulación entre las políticas y medidas nacionales, provinciales y municipales, además de la evaluación de los impactos de las asignaciones condicionadas.

## UNA APROXIMACIÓN A LA DEUDA SOCIAL EDUCATIVA CON LA POBLACIÓN JOVEN Y ADULTA

En 2009, las discusiones/en reuniones de trabajo<sup>3</sup> acerca del diseño de un modelo de atención, se logró revisar críticamente este ejercicio. Así se planteó que “el máximo maximorum consistiría en definir la *Deuda Social Educativa* (DSE) como la distancia histórica o proyectada y una situación (super) ideal en la que todos los habitantes hubieran alcanzado (o estuvieran en el proceso de hacerlo según a edad) el nivel terciario completo, todo ello en condiciones razonables de calidad y eficiencia de la educación” (Riquelme y Monza, 2009, et al, citado en Riquelme, 2013; p. 85).

Sin duda, la realidad impone límites políticos, burocráticos a los derechos y su efectiva concreción, por eso luego reconocíamos en el debate que “el núcleo duro de la DSE sería el criterio básico de la obligatoriedad legal en el tramo etario central, entre 5 y 24 años, como expectativa de que las políticas públicas atendieran y garantizaran el cumplimiento de la obligatoriedad para la población infantil y adolescente” (Riquelme, 2013; p. 85).

La población, prioridad definida en los proyectos previos, y que coinciden con las orientaciones de las políticas del Estado, para estimar los recursos necesarios del gasto social, es sin duda:

- la población infantil y adolescente de 5 a 18 años, entendida como en el tramo restringido de la obligatoriedad legal;

---

3 Riquelme, G. C. y Kodric, A. (2011); Riquelme, G. C., Costa, A. y Kodric, A. (2011); Riquelme, G. C. y Monza, A., con la colaboración de Herger, N. y Kodric, A. (2009); Riquelme, Graciela C. (2007).

- la población infantil de 3 y 4 años, pues constituye el periodo óptimo de estimulación básica para el desarrollo educativo.

El actual proyecto avanza sobre el derecho de los jóvenes y adultos que no han concluido satisfactoriamente los ciclos educativos obligatorios (educación básica y secundaria) ni a la formación terciaria y universitaria.

El volumen de población de 18 años y más que no asiste y debe completar el nivel primario y secundario, requeriría considerar y estimar la presión poblacional según las siguientes dimensiones:

- las características socio demográficas, de origen social y de ocupación de la población con bajo nivel educativo;
- la localización espacial, entendida como el acceso y permanencia diferencial de la población en áreas locales;
- los escenarios de la educación y formación para el trabajo y la oferta de las instituciones configurados en función de la segmentación en la dotación de recursos de las escuelas y la existencia de circuitos diferenciales de acuerdo a los grupos sociales;
- los recursos para responder a la deuda social educativa, como ejercicio de estimación que da cuenta de los montos necesarios en relación con los gastos del sector público en educación y en algunos programas sociales y de empleo.

**Cuadro 3. Características sociales y económicas de Argentina, provincias y áreas seleccionadas. 2010.**

Total país, provincias y áreas seleccionadas	Hogar y Vivienda		Población			
	% Hogares con NBI	% de Viviendas con calidad insuficiente de las conexiones a servicios básicos	% Población de 10 y más analfabetismo	% PEA (15 a 64 años)	% PEA desocupada (15 a 64 años)	% Población de 12 a 18 años ocupada
Total País	9,1	30,3	1,9	73,1	6,1	26,4
Provincia Buenos Aires	8,1	39,0	1,4	76,3	6,2	29,8
Campana	8,7	38,9	1,2	74,8	4,8	28,0
Zárate	9,1	29,9	1,4	72,9	5,9	26,2
Provincia Santa Fe	6,4	35,8	1,8	73,4	6,1	26,4
Rosario	6,0	23,8	1,6	75,8	6,6	26,7

Fuente: Proyecto UBACyT 2011-2014 y PIP 2012-2014 sobre la base de INDEC Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. CEPAL/CELADE Redatam+SP

Así entendida la atención de la deuda social educativa podría contribuir con la planificación educativa en tanto permite identificar la demanda social por educación, es decir, la población excluida del sistema educativo formal antes de haber completado la secundaria, con el objeto de diseñar diversas instancias para la inclusión educativa. El sombreado destaca la población prioritaria correspondiente a los más jóvenes y el primer segmento de los adultos 18-24 y 25-29.

**Cuadro 4. Perfil educativo de la población de 18 años y más. Provincia de Buenos Aires y Santa Fe. 2010. En porcentajes.**

Provincias	Total	Nunca asistió y primario incompleto	Primario completo	Secundario		Superior no universitario		Universitario	
				Incompleto	Completo	Incompleto	Completo	Incompleto	Completo
Buenos Aires	100,0	12,6	27,3	18,2	20,6	3,3	5,2	7,1	5,6
18 a 24 años	100,0	7,3	9,6	36,8	20,9	6,4	1,4	16,3	0,9
25 a 29 años	100,0	6,1	15,6	20,2	30,0	5,3	5,4	11,5	5,7
30 a 39 años	100,0	7,0	25,5	17,6	25,2	2,9	7,8	5,5	8,5
40 años y más	100,0	17,5	35,6	12,4	16,9	2,1	5,4	4,0	6,0
Santa Fe	100,0	13,3	27,0	15,2	20,5	3,6	6,4	7,5	6,4
18 a 24 años	100,0	7,0	11,7	32,8	18,3	8,0	2,0	18,8	1,1
25 a 29 años	100,0	6,1	17,9	16,9	26,0	5,9	7,2	12,3	7,4
30 a 39 años	100,0	8,0	23,8	14,1	25,0	3,4	10,4	5,4	9,9
40 años y más	100,0	18,7	34,7	9,9	18,3	1,8	6,2	3,8	6,6

Fuente: PEET-IIICE/UBA UBACyT 2011 – 2014 y UBACyT 2014-2017 sobre la base del Censo 2010.

Los desafíos para la educación primaria y secundaria de jóvenes y adultos se expresan en las estimaciones de la población mayor de 18 años que no terminó la primaria ni la secundaria, y que suponen una demanda social educativa potencial para los sistemas educativos provinciales.

**Cuadro 5. Tasa de escolarización bruta por nivel. Población de 18 años y más con hasta secundario incompleto. Provincia de Buenos Aires y Santa Fe. 2010.**

	Provincia	
	Buenos Aires	Santa Fe
Matrícula Nivel Primario Adultos (1)	98.027	18.324
Población 18 y más con hasta primario incompleto (2)	1.365.524	303.269
18-24 años	(127.218)	(25.713)
25-29 años	(73.146)	(15.680)
Tasa de escolarización bruta en primario de jóvenes y adultos (1) / (2)	7,2	6,0
Matrícula Nivel Secundario Adultos (3)	182.095	25.636
Población 18 y más con primaria completa o secundario incompleto (4)	4.933.131	959.485
18-24 años	(805.913)	(163.331)
25-29 años	(427.618)	(89.137)
Tasa de escolarización bruta en secundario de jóvenes y adultos (3) / (4)	3,7	2,7

Fuente: Proyecto UBACyT 2011-2014 y PIP 2012-2014 sobre la base de: a) Censo de Población 2010, INDEC; b) Relevamiento Anual 2014. DiNIECE.

Las tasas de escolarización son muy bajas, pues refieren a toda la población adulta – alrededor del 10 % primaria de adultos y entre un 19 al 20% secundaria adultos–, pero si consideramos la asistencia por edad, estas tasas serían algo más altas.

## UN EJERCICIO DE APLICACIÓN DE ESTIMACIÓN DE RECURSOS NECESARIOS PARA DE LA DEUDA SOCIAL EDUCATIVA ARGENTINA

Sobre la base de una metodología especialmente elaborada para la investigación, la *Deuda Social Educativa* puede entenderse como los recursos necesarios para atender a las necesidades socioeducativas de las personas excluidas del sistema educativo, en este caso los jóvenes y adultos mayores de 18 años analfabetos o que no han terminado la primaria y la secundaria. Pese a que la DSE abarcaría a toda la estructura etaria de la población, a los fines de este trabajo, tal como se planteó antes, se prioriza la atención del grupo más joven de 18 a 29 años, y que no están asistiendo al sistema escolar.

El ejercicio se realiza para el año 2010 considerando la estimación de recursos necesarios para la atención de la *Deuda Social Educativa* a partir de cálculos para escenarios alternativos tomando como referencia los siguientes datos de base: el gasto por alumno en el sector estatal para el año 2009 obtenido de las cifras oficiales del sector educación, el gasto público consolidado en educación y el gasto público social.

Estos datos para las fechas de la construcción de los escenarios, son los que permiten luego inferir las partidas adicionales o incrementales sobre los presupuestos de educación que se deberían aplicar a la expansión de la atención en acuerdo con los parámetros definidos para cada escenario de atención.

La educación y formación para el trabajo tendría como desafío garantizar el derecho retroactivo sobre esta población a la obligatoriedad de la primaria y secundaria, más aún considerando las características excluyente y discriminatoria de vastos sectores sociales del sistema educativo en décadas pasadas.

A continuación se resumen distintos cálculos basados en hipótesis alternativas, con el propósito de contar con una referencia respecto a los recursos adicionales involucrados en el objetivo de atender la deuda social educativa con la población de 18 y más de las provincias de Buenos Aires y Santa Fe.

**Cuadro 6. Deuda social educativa con la población de 18 a 40 años que nunca asistió y que asistió hasta secundaria incompleta. Resumen de las algunas hipótesis preliminares para cada uno de los escenarios. Provincia de Buenos Aires y Santa Fe.**

	Hipótesis 1	Hipótesis 2	Hipótesis 3	Hipótesis 4
<b>Gasto Promedio por Alumno</b>	Gasto por alumno del sector estatal correspondiente a: Buenos Aires (2009), Santa Fe (2010).	Gasto por alumno del sector estatal correspondiente a: Buenos Aires (2009), Santa Fe (2010).	Gasto por alumno del sector estatal correspondiente a: Buenos Aires (2009), Santa Fe (2010).	Gasto por alumno del sector estatal correspondiente a: Buenos Aires (2009), Santa Fe (2010).
<b>Atención del 100% de la DSE</b>	Atención inmediata de la población que nunca asistió (18-40 años)	Hipótesis 2.1 Atención inmediata de la población que asistió con secundario incompleto (18-24 años). Hipótesis 2.2 Atención del 50% de la población que asistió con secundario incompleto (18-24 años)	Atención inmediata de la población que asistió con secundario incompleto (18-24 años) y, Atención del 50% de la población que asistió con secundario incompleto (25-29 años)	Atención inmediata de la población que asistió con secundario incompleto (18-24 años) y, Atención del 50% de la población que asistió con secundario incompleto (25-29 años) y, Atención del 30% de la población que asistió con secundario incompleto (30-39 años)
<b>Diferenciación en el gasto por alumno según nivel/edad escolar</b>	No por el momento	No por el momento	No por el momento	No por el momento
<b>Hipótesis de mejora</b>	No por el momento	No por el momento	No por el momento	No por el momento

Fuente: Elaboración propia sobre la base Proyectos UBACyT y PIP CONICET Sede: PEET-ICE-FFyL/UBA

**Cuadro 7. Hipótesis 1. Atención de la población que nunca asistió (18-40 años). En pesos corrientes y porcentaje incremental del gasto público educativo (GPE) provincial.**

	Demanda Social Educativa (2010)	Gasto por alumno por alumno sector estatal (2009)*	Deuda Social Educativa (2010)	% incremental GPE provincial (2009)
<b>Buenos Aires</b>	36.496	5.970	217.892.069	1,07%
<b>Campana</b>	171	5.970	1.019.429	
<b>Zarate</b>	189	5.970	1.128.387	...
<b>Santa Fe</b>	8.625	7.740	66.752.760	1,42%
<b>Rosario</b>	2.403	7.740	18.598.259	...

\* El gasto por alumno en educación del sector estatal para Santa Fe y Rosario corresponde al año 2010.

Fuente: Elaboración propia sobre la base Proyectos UBACyT y PIP CONICET Sede: PEET-IICE-FFyL/UBA

**Cuadro 8. Hipótesis 2.**

- 2.1. Atención de la totalidad de la población que asistió hasta secundario incompleto de 18-24 años. En pesos corrientes y porcentaje incremental del gasto público educativo (GPE) provincial.

- 2.2. Atención del 50% del total de la población que asistió hasta secundario incompleto de 18-24 años. En pesos corrientes y porcentaje incremental del gasto público educativo (GPE) provincial.

	Demanda Social Educativa (2010)		Gasto por alumno por alumno sector estatal (2009)*	Deuda Social Educativa (2010)		% incremental GPE provincial (2009)	
	Hipótesis 2.1: Atención del 100% de la Deuda	Hipótesis 2.2: Atención del 50% de la Deuda		Hipótesis 2.1	Hipótesis 2.2	Hipótesis 2.1	Hipótesis 2.2
<b>Buenos Aires</b>	877.034	438.517	5.970	5.236.154.896	2.618.077.448	25,81%	12,90%
<b>Campana</b>	11.024	5.512	5.970	65.815.095	32.907.547	...	...
<b>Zarate</b>	13.392	6.696	5.970	79.951.272	39.975.636	...	...
<b>Santa Fe</b>	131.912	65.956	7.740	1.020.949.211	510.474.606	21,78%	10,89%
<b>Rosario</b>	148.030	74.015	7.740	1.145.691.053	572.845.527	...	...

Fuente: Elaboración propia sobre la base Proyectos UBACyT y PIP CONICET Sede: PEET-IICE-FFyL/UBA

### Cuadro 9. Hipótesis 3.

- Atención de la totalidad de la población que asistió hasta secundario incompleto de 18-24 años. En pesos corrientes y porcentaje incremental del gasto público educativo (GPE) provincial.

- Atención del 50% del total de la población que asistió hasta secundario incompleto de 25-29 años. En pesos corrientes y porcentaje incremental del gasto público educativo (GPE) provincial.

	Demanda Social Educativa (2010)			Gasto por alumno por alumno sector estatal (2009)*	Deuda Social Educativa (2010)			% incremental GPE provincial (2009)		
	Total	18-24	25-29		Total	18-24	25-29	Total	18-24	25-29
Buenos Aires	1.100.944	877.034	223.911	5.970	6.572.967.754	5.236.154.896	1.336.812.858	32,40%	25,81%	6,59%
Campana	15.636	11.024	4.613	5.970	93.353.103	65.815.095	27.538.009	...	...	...
Zarate	18.748	13.392	5.356	5.970	111.928.199	79.951.272	31.976.927	...	...	...
Santa Fe	179.387	131.912	47.475	7.740	1.388.386.721	1.020.949.211	367.437.510	29,61%	21,78%	7,84%
Rosario	209.012	148.030	60.983	7.740	1.617.671.210	1.145.691.053	471.980.157	...	...	...

Fuente: Elaboración propia sobre la base Proyectos UBACyT y PIP CONICET Sede: PEET-ICE-FFyL/UBA

### Cuadro 10. Hipótesis 4.

- Atención de la totalidad de la población que asistió hasta secundario incompleto de 18-24 años. En pesos corrientes y porcentaje incremental del gasto público educativo (GPE) provincial.

- Atención del 50% del total de la población que asistió hasta secundario incompleto de 25-29 años. En pesos corrientes y porcentaje incremental del gasto público educativo (GPE) provincial.

- Atención del 30% del total de la población que asistió hasta secundario incompleto de 30-39 años. En pesos corrientes y porcentaje incremental del gasto público educativo (GPE) provincial.

	Demanda Social Educativa (2010)				Gasto por alumno por alumno sector estatal (2009)*	Deuda Social Educativa (2010)				% incremental GPE provincial (2009)
	Total	18-24	25-29	30-39		Total	18-24	25-29	30-39	
Buenos Aires	1.408.222	877.034	223.911	307.277	5.970	8.407.506.016	5.236.154.896	1.336.812.858	1.834.538.261	41,44%
Campana	21.077	11.024	4.613	5.441	5.970	125.838.103	65.815.095	27.538.009	32.484.999	...
Zarate	25.158	13.392	5.356	6.410	5.970	150.200.210	79.951.272	31.976.927	38.272.011	...
Santa Fe	236.009	131.912	47.475	56.622	7.740	1.826.616.030	1.020.949.211	367.437.510	438.229.309	38,96%
Rosario	274.731	148.030	60.983	65.719	7.740	2.126.306.887	1.145.691.053	471.980.157	508.635.677	...

Fuente: Elaboración propia sobre la base Proyectos UBACyT y PIP CONICET Sede: PEET-ICE-FFyL/UBA

El cálculo para la estimación de los recursos incrementales de los presupuestos de las provincias de la investigación - Buenos Aires y Santa Fe- y las áreas locales consideró (1) la definición de la población joven y adulta hasta 40 años que nunca asistió y excluida del sistema con hasta secundaria incompleta; (2) el gasto por alumno del sector estatal como proxy del costo por alumno y (3) los gastos necesarios incrementales por la multiplicación de (1) y (2); y el (4) a partir de este dato el porcentaje de recursos incrementales sobre el presupuesto o gasto público educativo provincial (GPE).

La estimación de recursos incrementales de los presupuestos para atender a las necesidades educativas de la población excluida del sistema fue simplificada en este ejercicio, pero constituye un aporte conceptual y metodológico para la implementación de las leyes de financiamiento educativo y la planificación en términos del monitoreo y garantía del el acceso y permanencia a los niveles primario y secundario de la población en edad de obligatoriedad; y más aún para los adolescentes, jóvenes y adultos de bajo nivel educativo en el marco de la educación y formación a lo largo de la vida.

#### NOTAS FINALES

El presente artículo a partir de la noción de derecho a la educación sostiene la existencia de una deuda social educativa, desde una perspectiva de la política y planificación de la educación de jóvenes y adultos. En tal sentido, se ha argumentado que el reconocimiento y cumplimiento de dicho derecho debería ser retroactivo para la mejora de las condiciones de sociabilidad de todos los ciudadanos, y no debería restringirse o acotarse su alcance a la finalización de un determinado nivel educativo o determinado grupo etario de la población.

A su vez, la no realización y cumplimiento del derecho a la educación la hemos definido como una *Deuda Social Educativa* (DSE) del Estado para con sus ciudadanos. Esta deuda se expresaría tanto bajo la forma de exclusión de una determinada porción de la población del sistema educativo, como bajo la forma de una merma cualitativa respecto a la calidad de la educación brindada. En tanto, la educación (como otras tantas prestaciones brindadas por el Estado) representa para sus ciudadanos una suerte de “créditos sociales” que mejoran sus condiciones de demanda en el sistema recíproco de pagos y, también, sus condiciones de demanda respecto a reclamos sucesivos por la ampliación y el mejoramiento de nuevos derechos.

Este artículo presentó avances de una investigación cuyo objetivo general es contribuir a la comprensión de la complejidad, diversificación y superposición de ofertas de educación y formación para el trabajo y evaluar la dimensión de la deuda social educativa en ella involucrada y la estimación de los recursos

individuales y sociales aplicados y no apropiados por diferentes ámbitos de la política educativa y social (trabajo, desarrollo social y salud).

La investigación cuenta con resultados acerca de las evidencias del impacto de las políticas públicas en los ámbitos locales y las instituciones de educación y formación para el trabajo<sup>4</sup>. El encuadre conceptual, al articular los niveles macro, meso y micro permite una mayor comprensión de la implementación de las políticas públicas y la configuración que adoptan en las áreas locales. Junto a ello, el abordaje cuanti-cualitativo nos permite identificar factores que intervienen en la regulación de las políticas a nivel del Estado nacional, provincial, regional y local en términos de los problemas de coordinación e integración intersectorial.

## BIBLIOGRAFÍA

Bélanger, P. y Federighi, P. (2004) **Análisis transnacional de las políticas de educación y formación de adultos. La difícil liberación de las fuerzas productivas.** Colección Ideas en debate. Miño y Dávila Editores. Buenos Aires.

Bernstein, B. (2001). **La estructura del discurso pedagógico. Clases, códigos y control** (Volumen VI), Madrid, Fundación Paideia, Morata.

Fitoussi, J. P. y Rosanvallon, P. (2003). **La nueva era de las desigualdades,** Ediciones Manantial, Buenos Aires.

Lo Vuolo, R. (2001) Alternativas. **La economía como cuestión social,** Ediciones Altamira, Buenos Aires.

Riquelme, G. C. (2013) “La Deuda Social Educativa y el Derecho a la Educación: la importancia de los ejercicios de estimación de recursos para la planificación educativa”, en Riquelme, G. C. y A. Kodric (2013) **Deuda Social Educativa. Atención del derecho a la Educación.** Ediciones Lumiere SA. Buenos Aires.

Riquelme, G. C. y A. Kodric (2013) **Deuda Social Educativa. Atención del derecho a la Educación.** Ediciones Lumiere SA. Buenos Aires.

Riquelme, G. C., Costa, A. y Kodric, A. (2011) **Escenarios alternativos de estimación de recursos del gasto social en un modelo de atención de la deuda social educativa con la población infantil y adolescente de Argentina.**

---

4 En la página web del Programa Educación, Economía y Trabajo (PEET-IICE/UBA) pueden consultarse publicaciones que dan cuenta de estos resultados: <https://educacion-economia-trabajo-peat>

Serie de Cuadernos del Educación, Economía y Trabajo, n° 27. CONICET. Programa Educación, Economía y Trabajo (PEET), IICE, FFyL, UBA. Buenos Aires. Julio.

Riquelme, G. C. y Monza, A., con la colaboración de Herger, N. y Kodric, A. (2009) **Hacia el diseño de modelos de atención del derecho a la educación: antecedentes, informes de base y relatoría de reuniones de trabajo**". Serie de Cuadernos del Educación, Economía y Trabajo, n° 24. CONICET. Programa Educación, Economía y Trabajo (PEET), Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación (IICE), Facultad de Filosofía y Letras (FFyL). UBA. Buenos Aires. Febrero-junio.

Riquelme, G. C. (2007) **La deuda social educativa en Argentina: práctica y cumplimiento del derecho a la educación**. Serie de Cuadernos del Educación, Economía y Trabajo, n° 16. CONICET. Programa Educación, Economía y Trabajo (PEET), Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación (IICE), Facultad de Filosofía y Letras (FFyL). UBA. Buenos Aires.

Riquelme, G. C. y Herger, N. (2005) "La explosión y fragmentación de la educación y formación para el trabajo en Argentina: resignificación y desafíos en la perspectiva de los jóvenes y adultos", en **Archivos Analíticos de Políticas Educativas**, volumen 13, número 39, septiembre 26, 2005. Editor: Sherman Dorn, College of Education. University of South Florida. <http://epaa.asu.edu/epaa/v13n39>.

Riquelme, G. C. (2004). **La educación secundaria antes y después de la reforma: efectos distributivos del gasto público**, Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras-UBA, Miño y Dávila.

Riquelme, G. C. (1978) **Estudio Metodológico sobre la integración de la dinámica poblacional en la planificación de la educación para el desarrollo de zonas rurales**, UNESCO. Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC). Fundación para el desarrollo de América Latina (FUDAL).

Steinberg, C; Cetrángolo, O y Gatto, F (2011). **Desigualdades territoriales en la Argentina. Insumos para el planeamiento estratégico del sector educativo**. Comisión Económica para América Latina y Caribe (CEPAL). Documento de Proyecto. Santiago de Chile, Chile. Febrero.

---

**GRACIELA CLOTILDE RIQUELME:** Investigadora Principal del CONICET. Doctora de la Universidad de Buenos Aires (UBA), Directora del Programa Educación, Economía y Trabajo del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación (IICE-FFyL/UBA). Profesora Titular Ordinaria de Economía de la Educación (UBA). Investigadora Visitante School of Education de Stanford University, Institute of Education de University of London y Centre of Higher Education and Work de Kassel University y OISE-University of Toronto. Premio Konex 2016 Humanidades Diploma al Merito (Fundación KONEX). E-mail: griquelm@filo.uba.ar

**NATALIA HERGER:** Doctora de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magíster en Diseño y Gestión de políticas y Programas Sociales (FLACSO). Licenciada en Ciencias de la Educación (UBA). Investigadora del Programa Educación, Economía y Trabajo del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras (UBA). Auxiliar docente en las materias Trabajo y Mercado Laboral y Economía de la Educación de la carrera de Ciencias de la Educación (UBA). E-mail: nath@filo.uba.ar

**ALEXANDER IVAN KODRIC:** Magister en Economía Política con mención en Economía Argentina (FLACSO). Lic. en Economía (UBA). Doctorando de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA. Investigador en Formación Programa Educación, Economía y Trabajo (PEET), Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras (UBA). Docente de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA y en la Universidad Nacional de General Sarmiento. E-mail: alexkodric@yahoo.com.ar

*Recibido em setembro de 2016*

*Aprovado em outubro de 2016*

# Pesquisa em política educacional e discurso: sugestões analíticas<sup>12</sup>

*Educational policy research and discourse: analytical suggestions*  
*Investigación en la política educativa y el discurso: sugerencias analíticas*

LUCIANA ROSA MARQUES  
EDSON FRANCISCO DE ANDRADE  
JANETE MARIA LINS DE AZEVEDO

**Resumo:** Este texto tem por objetivo apontar contribuições teórico-metodológicas às pesquisas no campo da educação. Procura-se identificar na 'Análise Crítica do Discurso' possibilidades de apreensão de sentidos produzidos e reproduzidos no processo de elaboração e implementação de políticas públicas. O discurso é aqui analisado em sua abrangência tridimensional, contemplando, simultaneamente, o texto, a prática discursiva e a prática social. Propõe-se ampliar a dimensão política nos estudos a partir dessas dimensões discursivas em que se privilegia a análise das lutas hegemônicas resultantes de disputas pela fixação de sentidos no campo da política educacional.

**Palavras-chave:** Política Educacional; Análise Crítica do Discurso; Campos Discursivos.

**Abstract:** This paper aims to point out theoretical and methodological contributions to researches in the educational field. It seeks to identify, in the Critical Discourse Analysis, the possibilities of apprehension of meanings produced and reproduced in the process of elaboration and implementation of public policies. Here we analyze the discourse in its three-dimensional scope, covering both the text, discursive practice and social practice. The study proposes to extend the political dimension in the studies from the discursive dimensions that favors the analysis of hegemonic struggles resulting from disputes by setting directions in the field of educational policy.

**Keywords:** Educational policy; critical discourse analysis; discursive fields.

**Resumen:** Este texto tiene por objeto señalar las contribuciones teóricas y metodológicas para las investigaciones en el campo de la educación. Se busca identificar en el Análisis Crítico del Discurso posibilidades de apreensión de los sentidos producidos y reproducidos en el proceso de elaboración y aplicación de políticas públicas. El discurso aquí analizado en su alcance tridimensional,

1 Apoio CNPQ e FACEPE

2 O presente texto é fruto de estudos e discussões que vêm sendo desenvolvidos por participantes do grupo de pesquisa Políticas Públicas de Educação do Programa de Pós-graduação em educação da UFPE. Em um esforço teórico-prático, tem-se buscado aprofundar e ampliar os referenciais analíticos por meio dos quais os pesquisadores focalizam distintas dimensões do objeto 'política educacional', quadro em que se insere o texto que ora socializamos como meio de colocá-lo em debate.

abarcando, simultáneamente, el texto, la práctica discursiva y práctica social. Se propone ampliar la dimensión política en los estudios a partir de estas dimensiones discursivas en que se privilegia el análisis de las luchas hegemónicas resultantes de los conflictos por la fijación de los sentidos en el campo de la política educativa.

---

**Palabras clave:** Política educativa; análisis crítico del discurso; campos discursivos.

## INTRODUÇÃO

As políticas públicas, dentre as quais se inserem as políticas educacionais, podem ser analisadas na perspectiva da esfera política (*polity*), da atividade política (*politics*) ou da ação pública (*policie*). Independentemente da perspectiva a ser analisada, o estudioso da política pública deve ter em mente que toda ela busca um fim a ser atingido, que pode estar dado de forma clara ou não.

Com efeito, faz-se necessário que o pesquisador desenvolva seu trabalho na direção do exame das lógicas da ação e das lógicas de sentidos no processo de elaboração e implementação de políticas públicas. Dessa forma, o analista deve levar em conta tanto as intenções dos fazedores da política, quanto os processos de construção de sentidos ao longo do desenvolvimento da ação pública.

Ball (1994) sugere que se deveria compreender como a política “exercita o poder pela produção da ‘verdade’ e do ‘conhecimento’ como discursos” (p.21). Baseando-se nestas sugestões, Lopes e Macedo (2011) afirmam que

As políticas são também discursos, ou seja, práticas que constituem os objetos de que falam, que estabelecem as regras do jogo em que se dão as lutas por significados. Todos os contextos de produção da política são, portanto, atravessado por discursos que constroem (e permitem a construção) de certos textos (p. 261).

Tomando por base essas considerações iniciais, pretendemos, neste texto, refletir sobre as possíveis contribuições da Análise Crítica do Discurso para a investigação de políticas educacionais.

O crescimento do interesse pela análise do discurso é, ao mesmo tempo, consequência e manifestação da ‘virada linguística’, precipitada por críticas ao positivismo, pelo prodigioso impacto de ideias estruturalistas e pós-estruturalistas e pelos ataques pós-modernistas à epistemologia. Sua origem como crítica à ciência social tradicional significa que ela possui uma base epistemológica diferenciada das outras metodologias, o que é denominado construcionismo social, construtivismo ou construcionismo. Mesmo existindo diferentes abordagens de análise do discurso, todas partilham da rejeição da noção realista de que a linguagem é um

meio neutro de refletir ou descrever o mundo e da convicção da importância central do discurso como forma de ação no mundo, na realidade social que ele constrói.

Acreditamos que o presente aporte teórico-metodológico pode trazer contribuições importantes à área educacional, tendo como referência a ideia de que o discurso pode

Ser objeto de lutas pelo poder, ou seja, pelo controle da enunciação, envolvendo a concepção e implementação de táticas, estratégias, repertórios de ação, gestualidade, ritualização, etc. que são parte integrante das formações discursivas como lugares de hegemonia. O discurso é uma prática na qual se constituem instituições, procedimentos, comportamentos; delimitam-se esferas de competência ou jurisdição; disputam-se posições de enunciação que são também lugares de disciplinamento ou controle de feixes de práticas sociais (ou, visto de outra ótica, lugares de capacitação para manter ou transformar a ordem vigente – num dado campo social, numa dada formação social, num dado período histórico). Assim, nunca se está só com as palavras, falas, intenções manifestas ou veladas. Simplesmente, não há ação social sem significação, mas toda significação social está inscrita - ainda que nunca plena ou definitivamente - num discurso (BURITY, 2010, p.11).

Nessa perspectiva, o discurso e o social não se dissociam, porque qualquer ato social é ato de produção de sentido, estando marcado pelas lógicas de sentido que estruturam a vida social.

Assim, analisar a política educacional em uma perspectiva discursiva, mais do que nos ajudar a desvelar os seus sentidos, pode contribuir para a compreensão das práticas que materializam a política, que podem ou não (re) significá-la. Tem-se aqui, portanto, a intenção de realçar potenciais caminhos para a análise de políticas educacionais, podendo-se reconhecer os acontecimentos discursivos nas/das instâncias de interlocução entre sociedade civil organizada e o Estado governista, como movimento por meio do qual os sujeitos sociais disputam a hegemonia nas relações de poder, em virtude das quais, nas mesmas condições em que as lutas podem resultar em manutenção de velhas práticas de dominação, há possibilidades de mudança social, em função, sobretudo, da ocupação do espaço discursivo, inferindo-se o sentido crítico e criador inerente ao uso da linguagem.

O objetivo, portanto, é fundamentarmos a perspectiva de estudo do discurso produzido e reproduzido no campo da política educacional, fato que justifica nossa referência às abordagens de Fairclough (2001). Dessa feita, a exploração do espaço em que se desenvolvem os acontecimentos discursivos pretende mais que identificar virtudes/caráter dos sujeitos e sua preparação com

a comunicação, mas descrever os lugares institucionais e epistemológicos de onde estes obtêm seu discurso, e onde este encontra sua origem legítima e seu ponto de aplicação.

## A ANÁLISE CRÍTICA DO DISCURSO NA PESQUISA SOBRE POLÍTICA EDUCACIONAL

Quando nos referimos à Política Educacional, estamos tratando de ideias e de ações governamentais, reconhecendo que a análise de política pública é, por definição, estudar o *Estado em ação*. Isso sem deixar de considerar que essa ação resulta de um jogo de forças que envolve a luta de amplos interesses sociais originários da sociedade civil e que representa a síntese possível dos resultados da luta de um determinado momento histórico (AZEVEDO, 2001; SOUZA, 2003). As políticas educacionais, nessa perspectiva, expressam a multiplicidade e a diversidade da Política Educacional<sup>3</sup> em dado momento histórico. Nesse movimento, as políticas que expressam as pretensões dos diversos grupos que constituem o Poder Público se materializam na gestão ao serem convertidas em ações estatais<sup>4</sup>. Com efeito, “no plano mais concreto dos sistemas educacionais que é o campo das instituições e dos poderes mediados por elas, as políticas contribuem tanto a reproduzir uma ordem estabelecida, quanto a transformá-la” (VIEIRA, 2007, p. 56).

A concepção de Estado em ação compreende campos discursivos em que o processo de definição e execução das políticas públicas perpassa a tensão inerente às relações entre as instâncias de representação da sociedade civil e os representantes do Estado governista, ainda que muitas vezes se tenda a tomar ‘o governo’ como única instância de formulação de políticas. Concebe-se, portanto, o Estado como campo de disputas, próprio de uma correlação de forças em que se rivalizam propósitos e estratégias no que se refere à elaboração e à implementação de respostas às demandas sociais. Nesse sentido, a relação entre campo discursivo e campo de poder é aqui referida com a intenção de situar o debate sobre o

---

3 A Política Educacional (assim, em maiúsculas) é a Ciência Política em sua aplicação ao caso concreto da educação, porém as ‘políticas educacionais’ (agora no plural e em minúsculas) são múltiplas, diversas e alternativas. A Política Educacional é, portanto, a reflexão teórica sobre as políticas educacionais [...] se há de considerar a Política Educacional como uma aplicação da Ciência Política ao estudo do setor educacional e, por sua parte, as políticas educacionais como políticas públicas que se dirigem a resolver questões educacionais (PEDRO; PUIG, 1998. grifos nossos).

4 Conforme nos ensina Vieira (2007), a gestão pública é integrada por três dimensões; são elas: o valor público, as condições de implementação e as condições políticas. O valor público, como a própria expressão revela, dá conta da intencionalidade das políticas [...] As outras duas dimensões se referem tanto à exigência de viabilidade das intenções de qualquer gestor ou gestora (condições de implementação) quanto a sua aceitação (condições políticas)

processo de definição das políticas públicas para o campo educacional como espaço estruturado de posições, no qual coexistem lutas entre os diferentes agentes, que ocupam posições diversificadas.

Por conseguinte, o movimento de análise das políticas públicas “implica considerar os recursos de poder que operam na sua definição e que têm nas instituições do Estado, sobretudo na máquina governamental, o seu principal referente” (AZEVEDO, 2001, p. 5). Sob esse ponto de vista, a análise das políticas educacionais requer o esforço de transcender o estudo das ações que emanam do Poder Público em suas diferentes esferas (União, estados, municípios). Esta deve apreender seus nexos com o contexto em que elas se forjam e compreender como as ideias se materializam em *ações*, traduzindo-se, ou não, na gestão educacional (DOURADO, 2007; VIEIRA, 2007).

Partindo desse entendimento, consideramos que o foco da análise de políticas deve incidir sobre a formação do discurso da política e sobre a interpretação ativa que os sujeitos sociais que atuam no contexto da prática fazem para relacionar os textos da política à prática. Isso envolve, conforme afirma Mainardes (2006), “identificar processos de resistência, acomodações, subterfúgios e conformismo dentro e entre as arenas da prática e o delineamento de conflitos e disparidades entre os discursos nessas arenas” (p. 50).

Esse olhar sobre a arena onde as políticas educacionais são concebidas, inscritas textualmente e implementadas perpassa o cerne da argumentação desenvolvida neste texto. Nesse sentido, ao chamarmos a atenção para as possíveis contribuições da análise crítica do discurso ao estudo da política educacional, buscamos enfatizar determinada concepção teórico-metodológica de interpretação de dados, coletados por meio de instrumentos preponderantemente utilizados em pesquisas desenvolvidas no campo educacional.

Cabe realçar que a perspectiva de análise do discurso que estamos explicitando contempla, além de descrição, interpretação e compreensão do discurso como texto, também, e no mesmo grau de importância, a atribuição de sentidos ao discurso a partir do contexto histórico e das relações sociais em que este é produzido, distribuído e consumido. Nesse sentido, concebemos o discurso, tal como Laclau e Mouffe (1989), como resultado de uma permanente negociação e construção de sentidos, decorrentes de estruturas descentradas. Com efeito, essa estrutura, ou totalidade estruturada, é o resultado de práticas articulatórias estabelecendo relações entre elementos com diferenças não articuladas discursivamente.

Corroborando esse entendimento, Fairclough (2001) considera que diferentes discursos se combinam em condições sociais particulares para produzir um novo e complexo discurso. É por considerar elementos que não advêm de um

único centro, mas de ‘estruturas descentradas’, que se pode ter por perspectiva a constituição do discurso como mecanismo capaz de viabilizar o processo de mudança sócio-histórica.

A concepção de discurso e a abordagem analítica proposta por Fairclough têm grande pertinência e contribuição teórico-metodológica para levar a efeito a perspectiva de análise de políticas educacionais que estamos explicitando. Para o autor, a análise do discurso perpassa, simultaneamente, três dimensões: texto, prática discursiva e prática social. A dimensão ‘texto’ cuida da análise linguística de textos. A dimensão ‘prática discursiva’ especifica a natureza dos processos de produção e interpretação textual. A dimensão ‘prática social’ cuida de questões de interesse na análise social, tais como as circunstâncias institucionais e organizacionais do evento discursivo.

Fairclough (2001) esclarece que a análise textual pode ser organizada em quatro itens: vocabulário, gramática, coesão e estrutura textual. Do ponto de vista didático, esses itens podem ser imaginados em escala ascendente nas análises desenvolvidas pelo autor. Não obstante, o que constitui a coerência do ‘texto’ diz respeito à convergência de sentido com que as suas partes constituintes (episódios, frases) são relacionadas, de forma que o texto como um todo faça sentido. Entretanto, conforme observação do autor, “um texto só faz sentido para alguém que nele vê sentido, alguém que é capaz de inferir essas relações de sentido na ausência de marcadores explícitos” (2001, p. 113).

Esse caráter de interpretação do texto é também extensivo à segunda dimensão da análise proposta por Fairclough - ‘a prática discursiva’. A ênfase aqui é empreendida sobre os elementos que permeiam a constituição do discurso em análise. Para Fairclough,

Os processos de produção e interpretação são socialmente restringidos num sentido duplo. Primeiro pelos recursos disponíveis dos membros, que são estruturas sociais, normas e convenções, convenções para a produção. Segundo, pela natureza específica da prática social da qual fazem parte, que determina os elementos dos recursos dos membros a que recorre e como a eles se recorre (*Idem*, p.109).

Pode-se inferir que os dois sentidos a que Fairclough (2001) faz menção no processo de produção e reprodução do discurso por meio das práticas discursivas levam em consideração a apreensão do lugar de fala dos sujeitos produtores do discurso, evidenciando aspectos como: conteúdo em discussão, vinculação institucional, experiências culturais acumuladas, e motivações político-ideológicas que permeiam o campo cujos limites afloram nos acontecimentos discursivos.

Dessa feita, a análise do discurso a ser desenvolvida no campo educacional, considerando o conjunto dos recursos (depoimentos de sujeitos sociais, legislação educacional, planos educacionais, projetos institucionais, dados estatísticos, entre outros) que norteiam as suas diretrizes políticas, exige tanto a descrição do vocabulário, da gramática, da coesão e da estrutura textual, quanto a interpretação dos enunciados que compõem a prática discursiva dos sujeitos. Sobre essa matéria, faz-se pertinente a atenção a aspectos como a ênfase atribuída a determinados termos, a repetição de expressões, as omissões, a iniciativa de acréscimo ao que se tem registrado num texto primeiro, as vinculações produzidas entre o conteúdo da política e as aspirações ideológicas do lugar a partir do qual se pretende inscrever determinada proposição discursiva.

Ao proceder às interpretações das práticas discursivas, objetiva-se o reconhecimento de que os significados que o discurso constitui e pelos quais é constituído transcendem o ‘valor limitado’ pela qual uma língua pode ser concebida quando atrelada estritamente a um vocabulário documentado. O que queremos dizer é que a significação das palavras se justifica fortemente pelas vinculações sociais e institucionais que já apontamos. Há um vocabulário utilizado, por exemplo, na elaboração das políticas educacionais, que, se por um lado facilita a comunicação de parte dos sujeitos envolvidos nos sistemas de educação, por outro, restringe a interação daqueles indivíduos que não o dominam.

O movimento de análise no âmbito da prática discursiva deve ser realizado considerando-se duas categorias fundamentais: a “interdiscursividade” e a “intertextualidade”. Fairclough (2001) conceitua a interdiscursividade como sendo “a relação de um discurso com outros, sendo foco nesse momento da análise a articulação entre os discursos analisados, uma vez que todo discurso tem a propriedade de estar relacionado a outros discursos” (p. 67). Assim, vemos que, nessa dimensão, é também relevante para o analista de discurso a apreensão de significados a partir da análise dos acontecimentos discursivos que se reportam a diferentes discursos que se inter-relacionam no campo.

Por outro lado, a questão da intertextualidade refere-se, especialmente, ao fato de que a constituição de novos textos incorpora elementos de textos anteriores, assim como corrobora a reestruturação dos já existentes. A intertextualidade, portanto, é a propriedade que têm os textos de serem cheios de fragmentos de outros textos, que podem ser delimitados explicitamente ou mesclados e, nesse processo analítico, deve-se estabelecer como estratégia da abordagem a identificação desses textos, buscando apreender as conexões textuais com que o discurso estabelece vínculos.

Por fim, apresentamos a terceira dimensão da análise: a ‘prática social’. As implicações que destacamos na produção do discurso (as práticas discursivas) não

são aqui concebidas como oposição à prática social. Pelo contrário, entendemos que no processo de interpretação do discurso perpassam, indubitavelmente, elementos constitutivos das práticas sociais, econômicas, políticas, culturais e ideológicas, que são manifestos por meio das práticas discursivas.

Por meio desse recurso, procura-se apreender o rebatimento das práticas discursivas no social, na perspectiva de identificar as relações hegemônicas e ideológicas que permeiam o campo discursivo em foco. A nosso ver, as implicações ideológicas devem ser averiguadas a partir da concepção dialética, admitindo-se que suas consequências tanto contribuem para a reprodução da estrutura social como permitem a transformação das relações de dominação. Daí a pertinência da assertiva de Fairclough (2001), segundo a qual

As ideologias embutidas nas práticas discursivas são muito eficazes quando se tornam naturalizadas e atingem o *status* de “senso comum”, mas essa propriedade estável e estabelecida das ideologias não deve ser muito enfatizada, porque a “transformação” aponta a luta ideológica como dimensão da prática discursiva, uma luta para remoldar as práticas discursivas e as ideologias nelas construídas (p. 117).

Essa consideração do autor evidencia, ao mesmo tempo, a força com que as ideologias podem induzir determinados posicionamentos dos sujeitos nas práticas discursivas, mas também realça a possibilidade de ‘luta ideológica’ enquanto contraponto à situação de determinismo com que as relações de dominação por vezes são retratadas. O dinamismo que se constata nas implicações ideológicas sobre os acontecimentos discursivos demarca a condição de produção e consumo do discurso como campo de disputa pela hegemonia do que se pretende validar na comunicação. Esse juízo suscita a discussão acerca dos aspectos que legitimam ou interditam os argumentos que se apresentam à arena do discurso.

Entendemos que essa concepção e perspectiva de análise de discurso harmoniza-se com a própria dinâmica que se constata no âmbito da produção e difusão da Política Educacional em seus diversos contextos de referência. Trata-se de um trabalho de resgate da historicidade inerente aos trâmites que se seguem até que a política seja oficializada mediante sua inscrição documental. Nesse movimento, o pesquisador desenvolve o trabalho de análise do discurso, tomando por base elementos que indicamos como preponderantes para a perspectiva de interpretação dos dados aqui defendida, a saber, o contexto de produção do discurso, o público a que se destina, os impactos que uma determinada prática discursiva pode provocar no processo de reprodução e de mudança social.

Pode-se perceber tal processo, por exemplo, nos ciclos de proposição, elaboração e implementação da Política Educacional. Nesse caso, há de se convir que os grupos de interesse que disputam a hegemonia quanto à definição das

prioridades da ação estatal na educação e dos meios de operacionalizá-los dão realce às demandas desse campo em conformidade com o modo como interpretam a conjuntura social, assim como as pretensões ideológicas que permeiam suas posições.

O esforço por atender às exigências de determinada “ordem do discurso” corresponde, dessa feita, ao poder pelo qual se luta e se quer apoderar através da boa receptividade da mensagem que se busca difundir como objetiva. Nesse caso, as implicações não são decorrentes apenas do lugar de onde se fala, mas também do lugar que se pretende atingir.

O *mix* de desejo e perigo com que a ‘ordem do discurso’ é constituída, por vezes realçada por Foucault (2006), expõe, por um lado, a aspiração dos sujeitos para que os interlocutores, os conteúdos e os contextos sejam os mais transparentes possíveis; por outro lado, a constatação de que os riscos aos que compartilham desse campo são inevitáveis, justamente pela obscuridade de seus elementos constitutivos. Por essa razão, Foucault (2006) supõe que “em toda sociedade a produção do discurso é, ao mesmo tempo, controlada, selecionada, e redistribuída por certo número de procedimentos que têm por função conjurar seus poderes e perigos, dominar seu acontecimento aleatório” (p. 10).

Chama-se atenção aqui para as particularidades dos procedimentos que delimitam a produção do discurso. Dentre eles, tem-se a exclusão/interdição como o mais evidente, o que significa dizer que cada sujeito modela sua participação no discurso em conformidade com os interesses e as exigências político-sociais que lhes solicitam a manifestação de pontos de vista. Esse esforço revela, sobretudo, a necessidade de os sujeitos observarem as interdições como forma de se inserirem na ordem do discurso e, dentro desta, articular enunciados no objetivo de tornarem-se hegemônicos diante dos outros.

A interdição é também uma condição imposta aos textos construídos na forma de documento, tratando-se de importante procedimento de exclusão sobre o que é possível se dizer, de que forma, mediante quais opções vocabulares e em atenção a certos contextos de referência. É propriamente em função dessa influência relativa à conjugação dos contextos do autor<sup>5</sup> e dos destinatários que a produção de um documento segue os rigores da revisão em suas diversas dimensões, para que, em alguns casos, seja possível higienizar a pesada realidade dos fatos.

---

5 O autor não é concebido como indivíduo falante que pronunciou ou escreveu o texto, mas o autor como “princípio de agrupamento do discurso, como unidade e origem de suas significações, como foco de sua coerência” (FOUCAULT, 2006, p. 26).

Diante de tal premissa, a análise de discurso que ora apresentamos leva em consideração a possibilidade de compreendermos o discurso em sua inserção histórica, sem com isso ter que recorrer às diligências confidenciais dos sujeitos, mediante o exercício de conjecturas. Trata-se de uma perspectiva de análise em que se exploram os recursos que constituem o discurso, atribuindo-se ênfase investigativa às regras de sua formação.

Concebe-se, portanto, a possibilidade de compreendermos o discurso sem a pretensão de desvelar os segredos ocultos dos locutores através de presunções sobre o que tal ou qual sujeito quis dizer, mas que não está claro na sua exposição ou, ainda, o que é possível revelar do que um determinado locutor pretende omitir. Foucault nos convida a um exercício de análise em que se pretende inferir correlações de que são suscetíveis os enunciados que constituem o discurso em análise. Isto significa

Não mais tratar os discursos como conjunto de signos (elementos significantes que remetem a conteúdos ou a representações), mas como práticas que formam sistematicamente os objetos de que falam. Certamente os discursos são feitos de signos; mas o que fazem é mais que utilizar esses signos para designar coisas. É esse mais que os torna irredutíveis à língua e ao ato da fala. É esse “mais” que é preciso fazer aparecer e que é preciso descrever (FOUCAULT, 2007, p. 55).

O discurso é aqui referido como construto que incorpora, além de signos que permitem sua decodificação, elementos constituídos e constituintes das práticas exercidas nos momentos de sua exteriorização. Por conseguinte, sua interpretação exige tanto a descrição do vocabulário, da gramática, da coesão e da estrutura textual, quanto a caracterização dos recursos que constroem e/ou ressignificam as práticas discursivas dos sujeitos sociais. Dessa feita, acredita-se que os significados que cada sujeito constrói transcendem o “valor limitado” em que uma língua pode ser concebida quando atrelada estritamente a um vocabulário documentado.

O que queremos dizer é que a significação dos textos impressos ou oralmente produzidos ampara-se nas vinculações sociais e institucionais de quem os produz (econômicas, políticas, culturais e ideológicas), as quais, quando examinadas, certamente permitem a constatação de aspectos relevantes e potencialmente capazes de dar significados ao discurso. Nesse sentido, a afirmação que inferimos do autor nos desperta a atenção para o entendimento do processo de produção, circulação e apropriação do discurso na gestão das políticas públicas como ‘práticas que formam sistematicamente os objetos de que falam’<sup>6</sup>.

---

6 Os objetos do discurso são constituídos e transformados em discurso. Por objetos, Foucault entende as entidades que as disciplinas particulares ou as ciências reconhecem dentro de seus campos de interesses (FAIRCLOUGH, 2001).

Assim, faz-se necessário examinarmos o discurso procurando situá-lo nos contextos social, político e econômico de seu autor. Portanto, deve-se atentar para o exame das formações discursivas a partir da interpretação dos recursos (conhecimento sobre o conteúdo em discussão; vinculação institucional; experiências culturais acumuladas; motivações político-ideológicas) que cada sujeito mobiliza durante o processo de constituição do discurso.

## CAMPOS DISCURSIVOS DA POLÍTICA EDUCACIONAL

O campo nos limites do qual o discurso é produzido, apropriado e ressignificado é lugar de luta em que cada agente busca o reconhecimento de sua visão como objetiva. Trata-se, portanto, de um campo de poder que possui regras e desafios específicos (LAHIRE, 2002).

A relação entre campo discursivo e campo de poder é aqui referida com a intenção de situar o debate sobre o processo de definição das políticas públicas para o campo educacional como espaço estruturado de posições, no qual coexistem lutas entre os diferentes agentes, que ocupam posições diversificadas.

É com base nesse juízo que realçamos a assertiva de Mainardes (2006), quando considera que “o foco da análise de políticas deve incidir sobre a formação do discurso da política e sobre a interpretação ativa que os profissionais que atuam no contexto da prática fazem para relacionar os textos da política à prática” (p. 50).

Trata-se de um trabalho de resgate da historicidade inerente aos trâmites que se seguem até que a política seja oficializada mediante sua inscrição documental. Nesse movimento, o analista do discurso procede à interpretação do texto recorrendo às interconexões com que os enunciados estabelecem com outros textos (intertextualidade). Pode-se perceber tal movimento, por exemplo, na produção da Política Educacional. Nesse caso, há de se convir que os grupos de interesse que disputam hegemonia quanto à definição das prioridades da ação estatal na educação e dos meios de operacionalizá-los, dão realce às demandas desse campo em conformidade com o modo como interpretam a conjuntura social, assim como as pretensões ideológicas que permeiam suas posições.

Faz-se importante recorrermos aos três contextos propostos por Mainardes (2006) quanto à análise de políticas no campo educacional, quais sejam, o contexto de influência, o contexto da produção de texto e o contexto da prática. O trabalho mais amplo que detalha cada um dos contextos foi desenvolvido por Ball e Bowe (1992) do qual Mainardes recupera conceitos fundamentais com acréscimos pertinentes aos procedimentos didáticos que servem à análise das políticas educacionais.

Numa breve exposição, apresentamos os aspectos principais de cada contexto, com ênfase para os elementos que tomam esses contextos como arenas, lugares e grupos de interesse que envolvem disputas e embates; portanto, com maior proximidade com a discussão sobre ‘campos discursivos da Política Educacional’. Assim, o contexto de influência diz respeito ao movimento de proposição das políticas públicas, constituindo-se espaço de disputa entre os grupos de interesse (redes sociais dentro e em torno de partidos políticos, do governo e do processo legislativo) que pretendem fazer prevalecer suas concepções e aspirações quanto à definição das finalidades sociais da educação.

O contexto do texto compreende o resultado de disputas e acordos dos diferentes grupos que anseiam inscrever suas pretensões educacionais na agenda política. Assim, a inscrição textual das políticas significa a sistematização de proposições que se converteram em programas governamentais que se materializarão por meio do terceiro contexto. O contexto da prática constitui a etapa de disputas, sobretudo com finalidade de (re) interpretar a política e também de recriá-la na perspectiva de produzir efeitos capazes de provocar mudanças na tessitura original da política.

Cabe ressaltar que as práticas discursivas exercidas nos diferentes contextos se orientam por enunciados (com margens povoadas de outros enunciados) que compõem formações discursivas a partir das quais grupos concorrentes fundamentam suas pretensões. O que se pretende afirmar é que o processo de proposição e materialização de políticas para o campo educacional não constitui movimento em que determinado grupo exerce de forma exclusiva o poder decisório, enquanto outra parte se encarrega da execução.

Conforme observa Mainardes (2006), o ponto-chave é que as políticas não são simplesmente “implementadas” dentro dessa arena (contexto da prática), mas estão sujeitas à interpretação e, então, a serem “recriadas” (p. 53). Pode-se assim considerar que os campos discursivos da Política Educacional são ocupados e constituídos como arenas de disputas permanentes, perpassando os contextos de influência, do texto e da prática.

Conforme temos defendido neste texto, o discurso é aqui referido como construto que incorpora, além de signos que permitem sua decodificação, elementos constituídos e constituintes das práticas exercidas nos momentos de sua exteriorização. Por conseguinte, sua interpretação exige tanto a descrição do vocabulário, da gramática, da coesão e da estrutura textual quanto a caracterização dos recursos que constroem e/ou ressignificam as práticas discursivas dos sujeitos sociais. Dessa feita, acredita-se que os significados que cada sujeito constrói transcendem aquilo que é estritamente concebido por determinado vocabulário de uma língua.

O que queremos dizer é que a significação dos textos impressos ou oralmente produzidos ampara-se nas vinculações sociais e institucionais de quem os produz (econômica, política, cultural e ideológica), que, quando examinadas, certamente, permitem a constatação de aspectos relevantes e potencialmente capazes de dar consequências ao discurso.

Dessa forma, a prática discursiva tanto pode contribuir para a reprodução da sociedade, como para sua transformação.

À medida que os produtores e os intérpretes combinam convenções discursivas, códigos e elementos de maneira nova em eventos discursivos inovadores estão, sem dúvida, produzindo cumulativamente mudanças estruturais nas ordens de discurso: estão desarticulando ordens de discurso existentes e rearticulando novas ordens de discurso, novas hegemonias discursivas. Tais mudanças estruturais podem afetar apenas a ordem de discurso 'local' de uma instituição, ou podem transcender as instituições e afetar a ordem de discurso societária. O foco de atenção na investigação da mudança discursiva deveria manter a alternância entre o evento discursivo e tais mudanças estruturais, porque não é possível avaliar a importância do primeiro para os processos mais amplos de mudança social sem considerar as últimas, da mesma forma que não é possível avaliar a contribuição do discurso para a mudança social sem considerar o primeiro (FAIRCLOUGH, 2001, p.128).

A transformação social se realiza, assim, por lutas políticas e não por uma autotransformação de caráter objetivo. Toda construção política tem sempre lugar contra um conjunto de práticas sedimentadas e o campo do social poderia ser visto como uma disputa entre diferentes projetos que tentam fixar significados em torno de um 'ponto nodal'<sup>7</sup>, tornando-se, assim, hegemônico.

Como aponta Southwell (2013), um dos objetivos dessa abordagem seria, portanto, analisar as condições que possibilitam lutas hegemônicas como resultado de processos políticos que tramitam no campo da educação. Especificamente na investigação da política educacional, a Análise Crítica do Discurso pode ajudar-nos a compreendê-la enquanto prática articulatória, na qual se estabelece uma luta hegemônica pela fixação de significados, permitindo, assim, a construção de certos textos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Propusemo-nos, neste trabalho, discutir as contribuições da análise discursiva para a pesquisa em políticas educacionais. Procuramos atribuir ênfase à perspectiva de interpretação do discurso na qual se reconhece a igualdade de importância entre os aspectos gráficos do texto e a possibilidade de (res)

---

7 Fixações parciais que limitam o fluxo do significado sobre o significante (MOUFFE, 1996, p. 103).

significação deste nas práticas sociais. Partimos do entendimento de que qualquer ato social é um ato de produção de sentido e, portanto, discursivo. Sendo assim, as lógicas de produção de sentido estruturam a vida social. A tarefa do analista é, dessa forma, reconstruir a lógica de sentido através da qual o social vai se configurando.

A esse respeito, registramos, inicialmente, a necessidade de dirigir a atenção aos recursos constitutivos do texto, com o intento de pontuarmos a variação de sentido que pode ser gerada em função das possibilidades com que os termos são incorporados a determinada sentença, exigindo do analista o estudo das acepções dos vocábulos que formam a mensagem a ser aceita pelos interlocutores.

Esse movimento inclui o esforço por recuperar as vinculações dos termos empregados com o propósito ideológico que move a produção do discurso sob análise. Há nesse tópico, uma relação com o que Foucault discorre sobre os prolongamentos de um ‘texto primeiro’, referindo-se à reutilização de fragmentos de um texto no discurso, acrescentando-lhe comentários que, ao mesmo tempo em que reafirmam o texto original, reinscrevem-no numa nova rede de interesses.

Essa nota epistemológica aponta para a necessidade de se investigar a historicidade do discurso em condições que transcendam sua mera descrição terminológica. Trata-se de um exercício focado na recuperação do que permitiu o agrupamento dos enunciados ao contorno de determinado tema.

Com efeito, devemos considerar, assim, que a política educacional não está sujeita a sobredeterminações contra as quais nada há a fazer. O campo da política educacional é eminentemente um campo de disputas, de lutas pela hegemonia, de práticas articulatórias. É, portanto, um ‘terreno’ não suturado, mas atravessado por relações contingentes, cuja natureza a análise discursiva pode ajudar a investigar. Desse modo, o estudo da política educacional em uma perspectiva discursiva deve buscar analisar as lutas por hegemonia que resultam das disputas pela fixação de sentidos no campo da política educacional.

## REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Janete M. L. de. **A educação como política pública**. 2ª ed. Campinas: Autores Associados, 2001.

BALL, S.J.; BOWE, R. Subject departments and the “implementation” of National Curriculum policy: an overview of the issues. **Journal of Curriculum Studies**, London, v. 24, n. 2, p. 97-115, 1992.

Ball, S.J. **Education reform: a critical and post-structural approach**. Buckingham: Open University Press, 1994.

BAUER, M.; GASKELL, G. (ed.). **Pesquisa qualitativa com imagem texto e som: um manual prático**. Petrópolis: Vozes, 2002.

BURITY, J. Teoria do discurso e educação: reconstruindo o vínculo entre cultura e política. **Revista Teias**. v. 1. n. 22. p. 7-29. Maio-ago. 2010.

\_\_\_\_\_. Teoria do discurso e Análise do Discurso: sobre política e método. In: WEBER, S.; LEITHÄUSER, T. (orgs.) **Métodos qualitativos nas Ciências Sociais e na prática social**. Recife, Ed. Universitária da UFPE, 2007. p.72-83

\_\_\_\_\_. Transbordamento do social: qual o jogo da democracia?. In: SANTOS, R.; CUNHA, R.; COSTA, L. F. (orgs.). **Contemporaneidade e política**. Rio de Janeiro: Sociedade do Livro; Instituto Astrogildo Pereira, 1994. p. 137-158.

DOURADO, Luiz Fernandes. Plano Nacional de educação: avaliações e retomada do protagonismo da sociedade civil organizada na luta pela educação. In: FERREIRA, N. S. Carapeto (org.). **Políticas públicas e gestão da educação: polêmicas, fundamentos e análises**. Brasília: Líber Livro, 2007. p. 26-50.

FAIRCLOUGH, N. **Discurso e mudança social**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2001.

FOUCAULT, Michel. **Arqueologia do saber**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

\_\_\_\_\_. **A ordem do discurso**. 13ª. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2006.

GOLD, R. Roles in sociological field observations. **Social Forces**. Nº 36, p. 217-223, mar. 1958.

LACLAU, E. **La razón populista**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Econômica, 2005.

\_\_\_\_\_. Os novos movimentos sociais e a pluralidade do social. **RBCS**, nº 2, vol.1 out., p. 41-47, 1986.

\_\_\_\_\_; BHASKAR, Roy. Discourse Theory vs. Critical Realism. **Journal of Critical Realism** - Alethia, London, v. 1, n. 2, p. 9-14, 1998.

\_\_\_\_\_; MOUFFE, C. **Hegemony & socialist strategy**: towards a radical democratic politics. London and New York: Verso, 1989.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. **Hegemony and socialist strategy**. London: Verso, 1985.

LAHIRE, Bernard. Reprodução ou prolongamentos críticos?. **Educ. Soc.**, Campinas , v. 23, n. 78, p. 37-55, abr. 2002 .

LOPES, A.; MACEDO, E. Contribuições de Stephen Ball para o estudo de políticas de currículo. In: BALL, S.; MAINARDES, J. (orgs.) **Políticas educacionais**: questões e dilemas. São Paulo: Cortez, 2011. p. 249-283

MAINARDES, Jefferson. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educ. Soc.**, Campinas , v. 27, n. 94, p. 47-69, abr. 2006.

MOUFFE, C. **O regresso do político**. Lisboa: Gradiva, 1996.

\_\_\_\_\_. Desconstrucción, pragmatismo y la política de la democracia. In: MOUFFE, C. (comp.). **Desconstrucción y pragmatismo**. Buenos Aires: Paidós, 1998. p. 45-85.

\_\_\_\_\_. Democracia, cidadania e a questão do pluralismo. **Política e Sociedade**. Florianópolis: Programa de Pós Graduação em Sociologia Política - UFSC. v. 1. n. 3. p. 11-26. out. 2003.

MULLER, P.; SUREL, P. **A análise das políticas públicas**. Pelotas: EDUCAT, 2002.

PEDRO, Francesc; PUIG, Irene. **Las reformas educativas**: uma perspectiva política y comparada. Barcelona: Paidós, 1998.

SOUTHWELL, M. Análisis político del discurso: posiciones y significaciones para la política educativa. In: TELLO, C. (Coord. y Comp.). **Epistemologías de la política educativa**: posicionamientos, perspectivas y enfoques. Mercado de Letras, 2013. p. 349-381.

SOUZA, Donaldo B; FARIA, Lia Giomar M. O processo de construção da Educação Municipal. In: SOUZA, D. B.; FARIA, L. C. M. (orgs.). **Desafios da educação municipal**. Rio de Janeiro, RJ: DP&A, 2003. p. 107-122.

TORFING, J. **New theories of discourse: Laclau, Mouffe e Zizek**. Oxford: Blackwell, 1999.

VIEIRA, Sofia Lerche. Política(s) e Gestão da Educação Básica: revisitando conceitos simples. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. Vol. 23, n. 01, jan/abr, p. 53-69, 2007.

---

**LUCIANA ROSA MARQUES** é Doutora em sociologia. Mestre em educação. Professora do Programa de Pós Graduação em Educação da UFPE, linha de pesquisa Política educacional, planejamento e gestão da educação. Vicepresidente Nordeste da ANPAE. Vice coordenadora do GT 05 da ANPED. E-mail: lmarques66@gmail.com

**EDSON FRANCISCO DE ANDRADE** é Doutor em Educação. Professor do Departamento de Administração Escolar e Planejamento Educacional da Universidade Federal de Pernambuco/UFPE. É professor permanente do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFPE, vinculado ao Núcleo de pesquisa em Política Educacional, Planejamento e Gestão da Educação. É diretor da seção da Anpac/PE. E-mail: edsonprofessor@uol.com.br

**JANETE MARIA LINS DE AZEVEDO** possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade Católica de Pernambuco. É mestra em Sociologia pela Universidade Federal de Pernambuco (1981) e doutora em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (1994). Realizou estágio de Pós-doutoramento na Universidade de Paris 8, junto ao grupo de pesquisa ECOLE, no período abril de 2002 a março de 2003. Atualmente é professora titular da Universidade Federal de Pernambuco, vinculada ao Programa de Pós-graduação em Educação (campus do Recife e do Agreste) e ao curso de Pedagogia (campus do Recife) e líder do grupo de pesquisa Políticas Públicas da Educação. E-mail: janete.lins@gmail.com

*Recebido em julho de 2016  
Aprovado em agosto de 2016*



# Educação superior: processos motivacionais estudantis para a evasão e a permanência

*Higher education: students motivational process for dropping out and remaining*  
*Educación superior: procesos motivacionales estudiantiles para la evasión y la permanencia*

---

BETTINA STEREN DOS SANTOS  
TÁRCIA RITA DAVOGLIO  
CARLA DA CONCEIÇÃO LETTNIN  
CARLA SPAGNOLO  
LORENA MACHADO DO NASCIMENTO

**Resumo:** O estudo analisou os motivos para a evasão e a permanência na Educação Superior apontados por 746 estudantes de uma instituição privada, a maioria cursando entre o 4º e o 7º semestre. A partir de questionários semiestruturados e da Análise de Conteúdo, emergiram as categorias 'Universidade', 'Profissional' e 'Pessoal', esta última mostrando-se a mais relevante para a decisão tanto de prosseguir como de abandonar o curso. A categoria 'Universidade' relacionou-se mais à evasão e a 'Profissional' à permanência dos estudantes. Tais resultados retratam uma realidade específica e podem subsidiar novos estudos.

---

**Palavras-chave:** Educação superior; permanência; evasão.

**Abstract:** The study analyzed the reasons for dropout and retention in higher education pointed out by 746 students of a private institution, most coursing between the 4th and 7th semester. Through semi structured questionnaires and content analysis, the categories University, Business and Personal emerged. This latter one proved to be the most relevant for the decision either to continue or to leave the course. The University category was more related to the dropout and the Professional one to the permanence of students. These results portray a specific reality, which can support new studies.

---

**Keywords:** Higher education; permanence; dropout.

**Resumen:** El estudio analizó las razones de la evación y permanencia en la educación superior señaladas por 746 estudiantes de una institución privada, la mayoría cursando entre el 4º y el 7º semestre. Con base en cuestionarios semiestruturados y en el análisis de contenido, surgieron las categorías Universidad, Profesional y Personal, esta última se demostró como la más relevante para la decisión tanto de seguir como de abandonar el curso. La categoría de la universidad se relacionó más con la evasión y la profesional a la permanencia de los estudiantes. Estos resultados representan una realidad específica, que puede apoyar nuevos estudios.

---

**Palabras clave:** Educación superior; permanencia; evasión.

## INTRODUÇÃO

O cenário acadêmico contemporâneo, especialmente dos países ditos ‘emergentes’, tem apresentado situações paradoxais: por um lado, existe o incentivo e o estímulo para o ingresso na Educação Superior e, por outro, o sistema político-educacional mostra-se deficiente para reter estudantes já inseridos nas instituições de Educação Superior (IES). Isso tem mobilizado pesquisadores brasileiros (ALMEIDA, 2008; BAGGI; LOPES, 2011; SANTOS; MOROSINI; COFER, 2014) a estudar essa questão, a fim de compreendê-la.

Os dados do Censo da Educação Superior do Brasil referentes à graduação apontam que, entre 2012 e 2013, o número de estudantes que terminam seus cursos caiu 5,9% em relação ao número de matrículas (BRASIL, 2013). O Censo evidencia, ainda, que de 2009 até 2013 o número de matrículas nas instituições privadas aumentou consideravelmente (de 3.764.728 para 4.374.431); o número de concluintes nesse mesmo período, porém, não acompanhou esse crescimento de modo linear, tendo apresentado, ao contrário, um declínio de 639.124 em 2012 para 623.677 em 2013.

Nessa discrepância entre ingressantes e concluintes evidenciada no Censo, parece ser onde se inserem as questões referentes à evasão universitária, um fenômeno complexo envolvendo os sujeitos e o sistema educacional, com consequências individuais, sociais, acadêmicas e econômicas. Tendo em vista a importância do assunto, a evasão ou a permanência têm sido objeto de investigações em todo o mundo, em relação às quais se busca aprofundar os motivos, as causas e os impactos provenientes do abandono, pelos estudantes, dos sistemas de ensino.

A conceituação e definição do termo ‘evasão’ não é contudo, unânime. Na Educação Superior é frequentemente utilizado para se referir, genericamente, à ‘perda’ ou ‘fuga’ de alunos da IES (KIRA, 2002). Destacamos, porém, a distinção entre dois conceitos, a partir dessa definição geral (POLYDORO, 2000): evasão do curso e evasão do sistema. A evasão do curso consiste no abandono do mesmo sem sua conclusão, podendo estar implicadas aqui questões de mobilidade do aluno, as quais envolvem, por exemplo, trancamento ou transferência de curso, essas denominadas por Cardoso (2008a) evasão aparente; e a evasão do sistema, que expressa o efetivo abandono do sistema universitário, sendo também nomeada evasão real (CARDOSO, 2008a).

Coadunando com essas definições, no Brasil, o Ministério da Educação (BRASIL, MEC, 1997), por meio da Comissão Especial de Estudos sobre a Evasão nas Universidades Brasileiras, estabeleceu três tipos de evasão: o desligamento do curso superior (abandono propriamente dito); a transferência, trancamento ou

exclusão pela Instituição de Ensino; e a evasão do sistema, podendo ser definitiva ou temporária. Por outro lado, essa definição também se alinha aos estudos latino-americanos e europeus sobre evasão, os quais ganharam visibilidade e expansão a partir das Conferências Latino-Americanas sobre o Abandono na Educação Superior (CLABES), organizadas em parceria com o projeto internacional ALFA-GUIA<sup>1</sup>. Coerente com essa abordagem, o conceito de evasão adotado pela IES pesquisada neste estudo segue, em linhas gerais, as definições propostas pelo MEC e pelo Projeto ALFA-GUIA, referindo-se à situação em que o aluno, sem ter terminado seu curso, não realiza matrícula no semestre subsequente ao recém cursado.

Portanto, a evasão, denominada também abandono<sup>2</sup>, em muitos países latino-americanos e europeus que integram esse projeto é caracterizada como a interrupção da relação entre estudante e o curso de graduação antes de se alcançar a titulação. A evasão consiste em “Um evento de caráter complexo, multidimensional e sistêmico, que pode ser entendido como causa e efeito, fracasso ou reorientação de um processo formativo, eleição de respostas forçadas, ou como indicador da qualidade do sistema educativo” (PROYECTO, 2013, p. 6). Partindo desse pressuposto, o conceito abordado reforça as múltiplas dimensões que envolvem o processo da evasão e todas as causas e consequências que afetam os diferentes sujeitos envolvidos, tanto da comunidade acadêmica quanto da sociedade.

Entendemos, assim, que, perante as características e demandas de cada contexto institucional, cultural e social, pode haver mudanças na percepção e nas atitudes que levam à evasão dos estudantes. Acreditamos na necessidade de estudos sobre os processos de evasão produzidos localmente, para que estes reflitam a realidade e as potencialidades de cada IES e de seus respectivos estudantes. As causas e indicadores apontados pela literatura para a evasão acadêmica são relevantes e representam resultados de muitos anos de pesquisas, podendo oferecer diretrizes para o enfrentamento do problema.

O presente estudo tem por objetivo analisar os motivos para a evasão e permanência acadêmica apontados por estudantes de diferentes cursos de graduação de uma IES privada do sul do Brasil. O artigo apresenta, inicialmente,

---

1 Um projeto financiado pela União Europeia, no qual instituições, organizações e indivíduos de Ensino Superior de 16 países (12 da América Latina e 4 europeus) juntaram-se comprometidos com a meta de reduzir o abandono no ensino superior, com esforço, entusiasmo e conhecimento para trabalhar cooperativamente para três anos (2011-2014) sobre este problema global, o qual afeta negativamente todas as instituições e todos os países. Retirado de <http://www.alfaguia.org/www-alfa/index.php/es/>

2 Neste artigo, os termos evasão e abandono serão utilizados como sinônimos

o cenário atual da pesquisa empírica sobre a temática e, em seguida, descreve os procedimentos empíricos realizados no estudo e os resultados encontrados, debatendo-os a partir da literatura.

## A PESQUISA EMPÍRICA SOBRE A EVASÃO

Há anos estudiosos e pesquisadores têm canalizado esforços para apontar fatores implicados na evasão acadêmica (TINTO, 1975; ROOTMAN, 1972; KARABEL, 1972). Tinto, por exemplo, desde 1975 vem buscando subsídios para compor uma teorização consistente, afirmando, porém, que o campo da pesquisa sobre a evasão se apresenta desordenado pela incapacidade de convergência sobre os tipos de comportamentos denominados abandono (*deserción*) (TINTO, 1989). Enfatiza a necessidade de uma linguagem comum entre os pesquisadores, tanto na perspectiva semântica quanto operacional. Apesar dessas dificuldades, os estudos empíricos de Tinto apontam que há influência de quatro conjuntos de fatores sobre a decisão do estudante de abandonar a universidade, os quais mesclam tanto elementos individuais, relacionados aos estudantes, quanto institucionais, como elementos ligados às IES e ao contexto educacional como um todo.

É possível também identificar três períodos críticos para a evasão na trajetória dos estudantes. De acordo com Tinto (1989), o primeiro acontece na transição entre o Ensino Médio e o universitário, caracterizando-se pela transição de um ambiente conhecido para um mundo de aparência impessoal. Já o segundo período é reflexo das expectativas equivocadas sobre a instituição e as condições da vida estudantil, que ao não se mostrarem satisfatórias para o estudante, podem conduzir a decepções e, conseqüentemente, ao abandono. E o terceiro período está relacionado ao rendimento acadêmico, ou seja, quando o estudante não alcança os objetivos nas disciplinas e a instituição não proporciona alternativas para superar as deficiências acadêmicas.

Além disso, encontramos outros subsídios empíricos e teóricos para a compreensão da evasão, mais focados na análise de aspectos individuais relacionados ao próprio estudante. Lobo (2012) afirma, com base em achados empíricos, que diversas dificuldades podem estar na origem do fenômeno: inadaptação do ingressante ao estilo do Ensino Superior e falta de maturidade; formação básica diferente; dificuldade financeira; irritação com a precariedade dos serviços oferecidos pela IES; decepção com a pouca motivação e atenção dos professores; dificuldade com transporte, alimentação e ambientação na IES; mudança de curso e mudanças de residência.

Tais resultados apresentados por Lobo são coerentes com os de outros estudos que se focam na compreensão dos aspectos etiológicos da evasão, tendo

como elemento central o próprio estudante. A partir da análise qualitativa de produções acadêmicas relacionadas à evasão na Educação Superior no Brasil, baseada em sete publicações nos principais periódicos da área da Educação, no período de 2000 a 2011, Morosini et al. (2012) apresentam uma síntese das principais causas e aspectos que influenciam a evasão universitária: financeiros; escolha do curso; interpessoais; desempenho nas disciplinas e tarefas acadêmicas; sociais; incompatibilidade entre os horários de estudo e as demais atividades; familiares; e baixo nível de motivação e compromisso com o curso.

O Relatório ALFA-GUIA (PROYECTO, 2013) também destaca os fatores individuais mais influentes na decisão de abandono:

Problemas econômicos para o desenvolvimento de estudos; dificuldade para conciliar trabalho e estudo; orientação escolar e profissional inadequada na escolha da carreira; problemas pessoais e/ou familiares (não-econômicos); a falta de motivação pessoal para estudos; baixo rendimento acadêmico; falta de apoio institucional; a falta de conhecimento prévio exigido no ensino superior; insatisfação com o programa ou currículo (p. 51).

Para Barrera, Casallas e Sastre (2015), a maioria dos que abandonam a universidade continuam estudando em outras universidades, e estes são os casos de abandono definitivo da instituição. Por outro lado, o abandono do sistema geralmente envolve razões socioeconômicas e a existência de vínculo laboral. Outro fator relevante é a prioridade para os compromissos familiares; todavia, essas pessoas mantêm a esperança de regressar à universidade a médio prazo, caso as condições, tanto pessoais quanto institucionais, sejam favoráveis para que isso aconteça.

De fato, os fatores que incidem sobre o abandono são múltiplos, simultâneos e correlacionados, como apontam Fiegehen, Díaz e Fernández (2013). Para esses autores, o primeiro conjunto de fatores que envolve a evasão são de caráter pessoal e sociológico; o segundo conjunto corresponde a fatores do âmbito acadêmico, organizacional e disciplinar. O terceiro diz respeito aos fatores externos, sociais, culturais e acadêmicos, de caráter sistêmico. Assim, destaca-se que a interrupção dos estudos tem consequências que afetam os estudantes em aspectos afetivos, sociais, laborais e econômicos, implicando tanto o âmbito pessoal, como social e o institucional.

Algumas medidas propostas para o enfrentamento da evasão estão alinhadas a esses pressupostos. Por exemplo, o relatório ALFA-GUIA (PROYECTO, 2013) aponta que são possíveis e necessárias algumas intervenções para o estabelecimento de políticas de incentivo à redução das taxas de evasão no ensino superior, aumentando, assim, a correta aplicação dos recursos públicos em benefício da qualidade da Educação Superior. Entre essas medidas, são sugeridas:

apoio financeiro aos estudantes através de bolsas e empréstimos; orientação adequada, tanto sobre as características e os estudos de carreira, como sobre as atitudes e habilidades necessárias para segui-la com êxito; criação de programas acadêmicos mais flexíveis, permitindo horários compatíveis com a atividade laboral e ritmo adequado à continuidade dos estudos conforme as circunstâncias pessoais do estudante.

Observamos, então, que, embora a maioria dos estudos sobre a evasão ressalte os aspectos individuais relacionados ao estudante como motivadores, a abordagem sistêmica da questão não deve ser negligenciada. Ainda que a evasão se manifeste no comportamento do estudante, esse fenômeno pode originar-se de questões muito além do seu domínio ou com elas imbricadas. Nessa perspectiva, as IES e as políticas educacionais interagem com os estudantes numa relação recíproca, sendo justo e oportuno que a leitura dessa realidade transpasse as contingências do indivíduo, incluindo fatores relacionados às instituições e entidades, de tal modo que a responsabilidade pela mudança do cenário não se limite ao campo das ações individuais

## MÉTODOS

Esta pesquisa qualitativa está inserida em um projeto mais amplo sobre permanência, evasão e motivação discentes na Educação Superior. Foi realizada com amostra de 746 estudantes que frequentavam<sup>3</sup> os cursos de Engenharias, Tecnologia da Informação, Enfermagem, Educação Física, Matemática, Psicologia, Direito, Pedagogia e Letras de uma IES privada do Sul do Brasil, sendo os dados coletados no período de junho a setembro de 2013. Após a aprovação dos protocolos de pesquisa, iniciou-se a coleta de dados, realizada durante uma das aulas frequentadas, previamente acordada com o professor responsável. Os pesquisadores informaram os objetivos e as implicações da pesquisa e apenas os estudantes que se dispuseram a participar voluntária e anonimamente, concordando em assinar o termo de consentimento livre e esclarecido, foram incluídos no estudo.

Como instrumento de coleta foram utilizadas duas questões abertas respondidas pelos discentes: (1) Você desistiu de algum curso superior? (2) Pensa ou pensou em abandonar o curso de graduação que frequenta atualmente? Em ambas as questões, os alunos foram solicitados a justificar sua resposta, fosse ela positiva ou negativa. Os dados qualitativos oriundos dessas questões constituíram

---

3 Foram incluídos na amostra apenas os estudantes que permaneciam nos cursos, visando a identificar fatores atuais da permanência e intenção de evasão, com fins de subsidiar ações preventivas. Portanto, não foi considerado de modo destacado o contingente de evadidos da instituição em pauta.

o corpus da pesquisa e foram submetidos aos princípios da Análise de Conteúdo, conforme Moraes (1998). A partir dessa análise, construíram-se categorias e subcategorias, as quais serviram de base para a compreensão do fenômeno estudado, visando a conhecer a percepção dos discentes sobre a temática.

Ressalta-se que o processo de análise, conforme Moraes (1998), pressupõe cinco etapas: (1) 'preparação das informações' - fase em que organizamos o corpus, realizamos a leitura das respostas e codificamos a amostra; (2) 'desconstrução e unitarização' - as justificativas descritas pelos estudantes foram desmontadas e reorganizadas em unidades de análise, definidas, nesta pesquisa, por frases e/ou palavras-chaves que representavam a ideia; (3) 'categorização' - entendida como o agrupamento das unidades de análise. Assim, as unidades de análise agrupadas foram definidas por categorias temáticas emergentes, ou seja, identificamos posteriormente em cada agrupamento aquilo que o corpus trouxe sobre a permanência e/ou evasão na percepção dos estudantes. Moraes caracteriza a fase de categorização como um trabalho exaustivo na busca de categorias válidas e pertinentes que devem ser homogêneas e consistentes. Portanto, as categorias podem ser criadas em uma fase inicial, intermediária ou final, ou seja, as unidades de análise devem ser classificadas e reclassificadas até que se esgotem as possibilidades de integração e (re)categorização, a fim de constituir um menor número de categorias, de forma que a final seja a mais abrangente possível; (4) 'descrição' - de forma qualitativa, considerando a frequência das respostas apresentadas, as categorias foram descritas de modo a representar o conjunto de significados que as compõem na opinião dos discentes sobre a evasão e/ou permanência; (5) 'interpretação' - análise crítica desse resultado diante da fundamentação teórica existente e da realidade investigada, ressaltando aquilo que se compreende da opinião dos participantes da pesquisa sobre o fenômeno estudado.

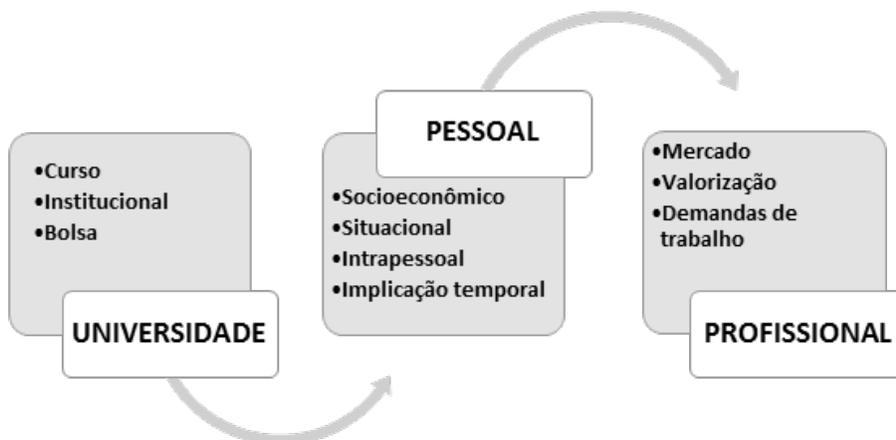
## RESULTADOS E DISCUSSÃO

A amostra foi composta por 746 estudantes (316 (42,4%) homens e 430 (57,6%) mulheres), cuja média de idade foi de 24,4 anos (DP = 6,6), cursando entre o quarto e o sétimo semestre do curso de graduação. A faixa etária de até 25 anos foi a que apresentou maior incidência (75%), seguida da faixa de 26 a 35 anos (17%), da de 36 a 45 anos (6%), tendo sido a de menor incidência a faixa acima de 46 anos (2%). Do total de estudantes, apenas 12,7% informou ter filhos, variando de 1 a 5. Entre os que informaram a forma de ingresso na universidade (n = 741), a maioria (63,1%) ingressou através do vestibular tradicional. O ingresso por meio do ENEM foi a segunda forma mais indicada (31,6%), seguida pela prova de

redação (3,2%). Outras formas, como ingresso por graduação concluída (0,5%) e cotas do vestibular (0,8%), também foram relatadas por alguns estudantes. Para a maioria dos estudantes (41,4%), a família é responsável pelo custeio das mensalidades do curso; os que possuem bolsa ou incentivo empresarial representaram 35,4%; os demais pagam por meio de financiamento estudantil (11,5%) ou com recursos próprios (10,1%).

Considerando a análise das razões referidas pelos estudantes sobre a questão discursiva 1 (Você já desistiu de algum curso de graduação?) e questão discursiva 2 (Você pensa ou pensou em abandonar a graduação que frequenta?), foram identificadas e nomeadas três grandes categorias: ‘Universidade’, ‘Pessoal’ e ‘Profissional’. Essas categorias emergiram a partir da análise das respostas, que apontaram, principalmente, para três direções: a relação dos estudantes com a universidade, a relação dos estudantes com as questões pessoais e a relação dos estudantes com as questões profissionais. Cada categoria se constituiu por diversas subcategorias, como mostra a Figura 1.

**Figura 1 - Categorização dos fatores subjacentes à evasão ou à Permanência Discente na Educação Superior.**



Fonte: Elaboração das autoras.

A categoria ‘Universidade’ envolveu fatores que constituem a base estrutural, organizacional e funcional da IES, entrelaçando objetivos e princípios institucionais com diretrizes nacionais e internacionais e, principalmente, com fatores ligados à qualidade tanto do curso como da instituição como um todo. Estão incluídas nessa categoria as subcategorias:

● *Curso*: As variáveis que compõem esta subcategoria têm relação com a qualidade do curso, os aspectos que compõem o currículo, a metodologia utilizada pelos professores, as exigências do curso anterior ou atual, o conhecimento do curso, as expectativas do aluno em relação ao curso e as experiências vivenciadas em suas disciplinas.

● *Institucional*: Nesta subcategoria destaca-se a localização, a infraestrutura, a qualidade, o status da universidade, assim como a identificação do aluno com a IES e as opções de funcionamento dos cursos.

● *Bolsa*: Esta subcategoria está relacionada às oportunidades ofertadas pela universidade e/ou órgãos de fomento que incentivam e auxiliam financeiramente os estudantes.

Outra categoria emergente foi denominada 'Pessoal', representada e justificada por aspectos que dependem de escolhas e circunstâncias de vida de cada pessoa e da responsabilidade que cada um tem sobre as mesmas. Envolve a perspectiva subjetiva do estudante, especialmente no que se refere a sua percepção de determinadas situações. O modo como a pessoa compreende e reage torna-se mais relevante do que os fatos em si, fazendo com que uma mesma situação implique diferentes desfechos. As mudanças e transformações geradas podem ocasionar, simultaneamente, perdas, ganhos e reorganizações em torno de situações já estabelecidas, influenciando mutuamente a permanência ou abandono do curso.

A categoria pessoal foi evidenciada por respostas fundamentalmente relacionadas com problemas pessoais (dificuldades financeiras, identificação com o curso, maturidade, cansaço) e distanciamentos entre o que se busca no curso e as necessidades profissionais (desmotivação, alto investimento no curso), quando se referem à desistência de algum curso. No que diz respeito à permanência dos alunos no curso, as respostas estão vinculadas ao interesse, à determinação e à busca de conhecimento. Mas podem também vincular-se ao aproveitamento de todas as ações realizadas, já que estar no final do curso é a realidade de alguns estudantes, a qual envolveu fatores relacionados diretamente às necessidades, escolhas e situações pessoais que podem surgir na vida do sujeito e influenciar sua trajetória acadêmica. Essa categoria apresentou-se de forma abrangente, contendo as seguintes subcategorias:

● *Situacional*: Relaciona-se a questões emergenciais e específicas que envolvem relações familiares e pessoais do estudante, tais como, gravidez, mudança de estado civil, de residência, problemas de saúde.

● *Intrapessoal*: Este indicador é bastante amplo e, ao mesmo tempo, foi uma das subcategorias que apresentou maior número de respostas e itens. Dentre muitos aspectos, ressaltamos a identificação, motivação, interesse, dúvida, gosto,

expectativas, dificuldades, determinação, realizações, curiosidade, maturidade, valores éticos, reflexão na escolha, perfil da pessoa, percepção de qualidade de vida. Também encontramos nesta subcategoria aspectos relacionados a elementos afetivos e cognitivos, porém numa perspectiva de tempo futuro, tais como crescimento pessoal e profissional, contribuições científicas, continuidade no meio acadêmico e orientação vocacional.

- *Implicação temporal*: Aborda o tempo de curso já decorrido em relação às ações e esforços empreendidos pelo estudante.

- *Socioeconômico*: Envolve aspectos de dificuldade econômica ou investimento financeiro na formação acadêmica.

A terceira categoria, intitulada 'Profissional', evidenciou a necessidade de ampliação das atividades profissionais, tendo em vista as crescentes demandas sociais e econômicas impostas pela economia globalizada, dinâmica e cada vez mais competitiva, exigindo conhecimentos específicos de uma mão-de-obra especializada e qualificada, aproximando as pessoas da formação universitária. Diante dessas demandas, as IES enfrentam questionamentos sobre sua atuação e sobre o conhecimento que produzem e oferecem em relação à preparação para o mundo do trabalho e à formação teórico-prática. Aspectos esses que vão impactar não só no modelo de sociedade, como também na evasão ou permanência dos estudantes na Educação Superior, nas suas escolhas e no modo como enfrentam as dificuldades e elaboram os conflitos e ambivalências relacionadas à profissão.

Diante do exposto, a categoria 'Profissional' envolveu aspectos relacionados às demandas profissionais dos estudantes. Essas demandas abrangem tanto as expectativas com relação à futura profissão quanto a possibilidade de conciliá-la com a atividade laboral atualmente exercida.

Nessa perspectiva, surgiram três subcategorias que evidenciam uma postura ativa do estudante diante da formação na profissão pretendida, denominadas:

- *Mercado*: Esta subcategoria foi demarcada por aspectos ligados às preocupações com a atuação no mercado de trabalho, a busca de estabilidade, a titulação como pré-requisito para o trabalho, atratividade ou saturação do mercado e perspectivas de carreira.

- *Demandas de Trabalho*: Esta subcategoria envolve as exigências do trabalho que o aluno exerce, a conciliação das mesmas com os estudos e a priorização do trabalho.

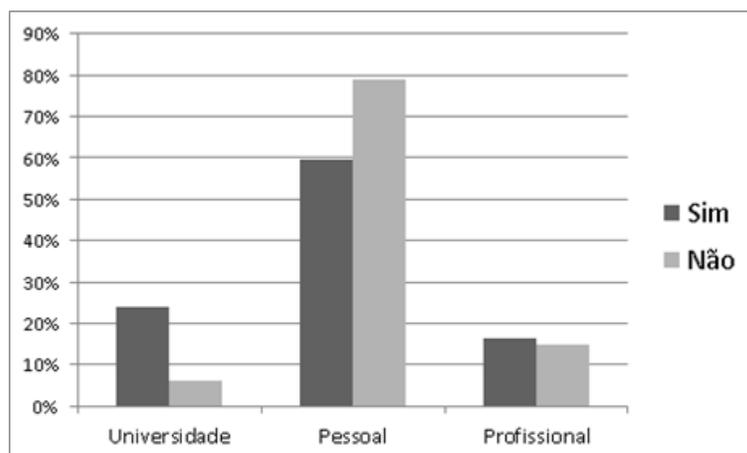
- *Valorização*: Encontram-se nesta subcategoria os aspectos relacionados com a valorização e desvalorização profissional, remuneração, reconhecimento profissional e social e crescimento profissional.

A emergência dessas categorias a partir das respostas dos estudantes nos incita a pensar sobre outras dimensões imbuídas do papel da Educação Superior, pois o perfil do estudante na atualidade difere daquele tradicionalmente conhecido: o estudante clássico. Esse estudante ‘clássico’ dispõe de tempo para estudar, tem idade, formação intelectual que transcende os conteúdos curriculares, possui financiamento familiar, disposição para atividades social e culturalmente diversificadas, como apontam Britto, Silva, Castilho e Abreu (2008). Para os autores, o ‘novo’ perfil de estudante universitário não dispõe de condições apropriadas para estudar, tem pouca convivência com os objetos intelectuais e artísticos da cultura hegemônica; além disso, ainda trabalha durante o dia e assiste a cursos noturnos, com pouca disponibilidade de tempo e recursos para participar de atividades acadêmicas que transcendam o espaço-aula. Assim, mostra-se essencial que as IES ampliem os olhares para o ‘novo’ perfil de estudante e para todas as necessidades que derivam dessa configuração, as quais interferem em sua permanência na graduação.

Ao considerarmos as frequências das respostas às questões 1 e 2, os resultados deste estudo evidenciaram que, do total de estudantes pesquisados (n = 746), 62,33% responderam à questão 1 (*Você já desistiu de algum curso de graduação?*) e, destes, 38,92% responderam ‘sim, já desistiram’ apresentando justificativas, totalizando a frequência de 242. Dos 61,07% que responderam ‘não, nunca desistiram’ de um curso de graduação, a frequência de justificativas totalizou 234.

Conforme demonstra o Gráfico 1, a categoria ‘Pessoal’ foi a mais relevante tanto para atribuir significado à resposta ‘sim’ (59,50%) como para justificar a resposta ‘não’ (79,50%). No entanto, entre os respondentes ‘sim’ à questão 1, ou seja, para os que já desistiram de algum curso superior, a categoria ‘Universidade’ foi referida como o segundo fator mais importante (23,96% das justificativas), seguida da categoria ‘Profissional’ (16,53% das justificativas). O inverso foi observado entre os estudantes que responderam ‘não’ à questão 1, para os quais a não desistência é atribuída em segundo lugar à categoria ‘Profissional’ (14,96% das justificativas) e em terceiro lugar à categoria ‘Universidade’ (5,98% das justificativas).

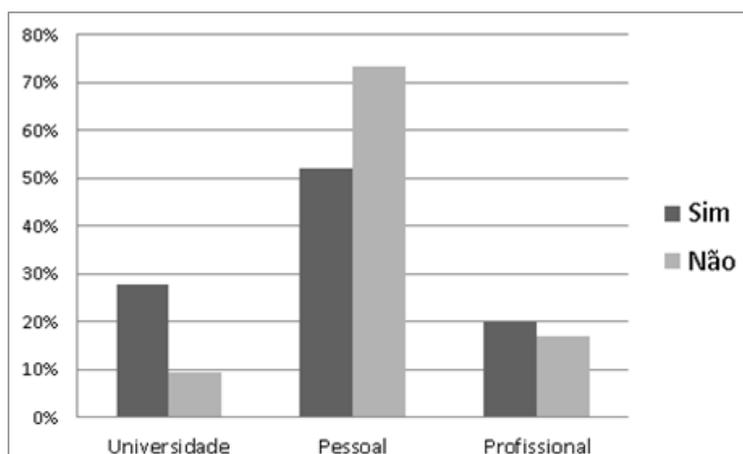
**Gráfico 1 - Frequência de respostas afirmativas e negativas à Questão 1 em cada categoria**



Nota: Baseado no total de respostas afirmativas e respostas negativas de acordo com as categorias (Sim n=181; Não n=284). Fonte: Elaboração das autoras

O Gráfico 2 apresenta os resultados para a questão 2 (*Pensa ou pensou em desistir da atual graduação?*), a qual foi respondida por 68,90% do total de estudantes. Entre os respondentes, 44,55% disseram que *‘sim, já pensaram em abandonar o curso atual’*, e 55,44% disseram que *‘não, nunca pensaram’*. Entre as justificativas apontadas, a categoria ‘Pessoal’ foi a mais frequente tanto para os estudantes que pensam em abandonar quanto para os que não pensam em abandonar o atual curso. Porém, para os estudantes que pensam em abandonar a atual graduação, a categoria ‘Universidade’ apresentou-se mais relevante que a ‘Profissional’, sendo o oposto para os que não pensam em abandonar a atual graduação, ou seja, para estes, a categoria ‘Profissional’ é mais importante que a ‘Universidade’.

**Gráfico 2. Frequência de respostas afirmativas e negativas para a Questão 2 em cada categoria**



Nota: Baseado no total de respostas afirmativas e respostas negativas de acordo com as categorias (Sim n=229; Não n=285). Fonte: Elaboração das autoras

Portanto, constataram-se diferenças em relação às justificativas para as respostas positivas ou negativas apresentadas na Questão 1 e na Questão 2. Para a Questão 1, os motivos atribuídos para as respostas ‘*Sim, já desisti de um curso superior*’ e para as respostas ‘*Não, nunca desisti de um curso superior*’ se mantiveram na categoria ‘Pessoal’ para a maioria dos estudantes. Já para a Questão 2, a categoria apontada pela maioria dos estudantes não se manteve a mesma, dependendo de se a resposta foi ‘sim’ ou ‘não’, variando também conforme o curso atual frequentado pelos estudantes.

Diante desses resultados, pode-se inferir que, de modo global, para os estudantes pesquisados, o abandono ou a intenção de abandono de uma graduação já iniciada esteve ligado primeiro às questões pessoais, depois à universidade e, por último, às questões profissionais. Já para os estudantes que nunca desistiram de uma graduação, as questões pessoais também foram as que mais contaram para a permanência, seguidas das profissionais e, por último, está a universidade. Dessa forma, de modo sumarizado, esta pesquisa revelou três importantes indicadores motivacionais para o abandono/permanência na Educação Superior: (1) as questões pessoais tanto retêm o aluno no curso iniciado como o fazem desistir dele; (2) as questões ligadas à universidade fazem desistir mais do que retêm o aluno; (3) as questões profissionais retêm mais do que fazem desistir da graduação.

## 1 – AS QUESTÕES PESSOAIS TANTO RETÊM O ESTUDANTE NA GRADUAÇÃO COMO O FAZEM DESISTIR DELA

Considerando-se que a maior parte dos estudantes pesquisados estavam na faixa etária inferior a 25 anos, é necessário destacar que os resultados obtidos tendem a se imbricar com as características dessa etapa do ciclo vital. Ao mesmo tempo em que o jovem necessita fazer escolhas em relação a sua carreira profissional, ele ainda está profundamente envolvido com questões inerentes a seu desenvolvimento, à estruturação de sua identidade, a seu papel familiar; enfim, a uma série de demandas de seu processo de amadurecimento psicossocial. Há, portanto, um processo de transição da adolescência para o mundo adulto, no qual características pessoais (interesses, personalidade, identificações, etc.), bem como recursos e apoios de toda ordem, incluindo o social, impactam fortemente sobre a trajetória de vida. Desse modo, questões subjetivas e particulares, categorizadas neste estudo como pessoais, podem tornar-se determinantes frente às decisões a serem tomadas em relação às questões acadêmicas.

Um estudo realizado com o objetivo de analisar a escolha profissional e o direcionamento de carreira de jovens universitários (DIAS; SOARES, 2012) corrobora essa ideia, ao apontar a subjetividade como tendo implicação relevante na trajetória acadêmica.

O processo de direcionamento da carreira está presente em sentidos pessoais e particulares da escolha inicial do curso superior, e a valorização da futura carreira se desloca através de diferentes referenciais, das vivências no contexto universitário e familiar, e, daquilo que dizem para os formandos sobre a profissão, passa-se para um discurso do sujeito que se apropria e ressignifica suas decisões. (p. 279)

Corroborando a ideia de que os fatores pessoais podem fazer diferença tanto para a permanência quanto para a evasão, Matus; Landa; Kuhne e Painepan (2015), expõem resultados de uma investigação com base nos modelos psicológicos, os quais preconizam diferentes teorias para evitar o fracasso acadêmico. Os autores enfatizam a multidimensionalidade de conceitos referentes ao desenvolvimento pessoal e à obtenção do êxito acadêmico, havendo, também, a ação docente como propulsora de estratégias e metodologias de ensino que considerem os estudantes em sua integralidade.

O maior contato com a realidade a partir do acesso a informações mais detalhadas e da construção de novos conhecimentos, o incremento do autoconhecimento decorrente do próprio processo evolutivo e ou de reflexão e da capacidade de pensamento crítico, assim como os eventos inesperados (tais como, desemprego, doenças) ou, até mesmo, normativos da vida (morte, casamento,

separações, gravidez) contribuem para a resignificação, após o início do curso, da escolha inicial feita pelo estudante por determinada graduação ou IES. Essa resignificação tanto pode fortalecer e reafirmar a escolha como pode direcionar para a mudança e o abandono da opção feita.

## 2 – AS QUESTÕES LIGADAS À UNIVERSIDADE FAZEM O ESTUDANTE DESISTIR MAIS DO QUE O RETÊM

Parece que a escolha da universidade perpassa diversos fatores internos e externos a ela, envolvendo as expectativas e condições dos estudantes e a realidade oferecida pela instituição. Aspectos funcionais da graduação (currículo, curso, metodologias), qualidade da infraestrutura, localização, status e possibilidades de auxílio financeiro são fundamentais para a permanência dos estudantes dessa pesquisa, pois eles abandonaram seus cursos apontando falhas ou falta desses aspectos.

Por outro lado, o status da instituição e a qualidade do curso, bastante atrelados ao atual sistema de avaliação da Educação Superior (SINAES/INEP), foram os únicos aspectos dessa categoria apontados como determinantes para a permanência. Entende-se que uma IES se qualifica também pelo sistema organizacional que a caracteriza, havendo diferenças nas políticas e recursos entre as Universidades, Centros Universitários, Faculdades ou Institutos e Escolas. No entanto, nem sempre essas diferenças asseguram o atendimento às demandas dos estudantes.

Sabe-se que toda ação carrega um objetivo ou uma finalidade muito peculiar de cada ser humano. Os jovens, ao fazerem suas escolhas acadêmicas, precisam ter suas expectativas atendidas pela IES, além de esta referenciá-lo após a formação. Parece ser uma preocupação do aluno conhecer a realidade do curso e as possibilidades de conhecimentos que essa graduação poderá gerar, o que, muitas vezes, não é explorado pelas IES. Mas também são relevantes a localização, o ambiente e a rotina da instituição, que devem estar em sintonia com a vida cotidiana do estudante para que ele possa finalizar o curso. Para Herbas-Torrico (2015), quando o estudante percebe um maior rendimento dos serviços que a universidade oferece, desenvolve sentimentos positivos e cresce sua satisfação com relação a ela.

No entanto, segundo Fernandes (2006), a real situação em que se encontra o estudante pode também interferir em suas escolhas. Além disso, ressaltam Dias e Soares (2012) que as possibilidades e condições de ingresso podem ser determinantes na hora de optar por uma instituição ou outra. Para Borges-Andrade e Bastos (2004), esse processo é ainda mais complexo dentro de uma

sociedade capitalista, em que a classe socioeconômica influenciará os estudantes nessa decisão, pois reduz a liberdade de escolha. Para Dias e Soares (2012), a limitação ou direcionamento de decisões futuras quanto à carreira estão muitas vezes veladas no processo inicial de ingresso na Educação Superior.

### 3 – AS QUESTÕES PROFISSIONAIS RETÊM MAIS DO QUE FAZEM OS ESTUDANTES DESISTIR

Direta ou indiretamente, a escolha profissional tem reflexos sobre a identidade do indivíduo, sobre a maneira como se vê e interage com o seu entorno (VALORE, 2008). Entende-se que, dentro dessa compreensão, a profissão ocupa a função essencial de estabelecer uma conexão entre o trabalho e a vida pessoal. A formação profissional, que origina a inserção na Educação Superior, caracteriza-se, então, como um processo de aprendizagem em permanente desenvolvimento; representa cada vez mais um meio, não um fim. Então, a troca de curso ou até mesmo de IES tem deixado de ser vista como ‘falha’ no currículo, para ser encarada também como uma decisão que pode implicar maturidade. No entanto, o que esta pesquisa constatou é que, quando o estudante consegue conciliar sua preferência com sua realidade, a escolha mostra-se assertiva. A intenção de obter o diploma e de exercer uma profissão sobrepõe-se às dificuldades e limitações na trajetória acadêmica.

A categoria ‘Profissional’ aparece em primeiro lugar, entre os estudantes que atualmente cursam Engenharia e Tecnologia da Informação, para justificar a desistência pregressa; em segundo lugar, para os estudantes de Direito, e, em terceiro, para estudantes dos cursos de Educação Física, Matemática, Psicologia e Letras. No entanto, a categoria ‘Profissional’ não foi referida, em nenhuma posição, como justificativa para a desistência pregressa entre os estudantes dos cursos de Enfermagem e de Pedagogia.

A escolha profissional pode partir de uma motivação de natureza inconsciente ou de uma escolha autônoma e consciente, por determinantes individuais ou sociais. Conforme Valore (2008), leva em conta, sobretudo, preocupações com a profissão que será exercida, que podem ser: as taxas de desemprego, a concorrência acirrada no mercado, as aposentadorias em idade precoce, as condições impostas pelo contexto socioeconômico nacional e internacional, as inovações tecnológicas e científicas, o surgimento contínuo de novas ocupações, a crescente demanda por qualificação profissional, a desproporcionalidade entre o número de vagas no Ensino Superior e o número de candidatas, as mudanças nos critérios de empregabilidade, entre outros. A autora destaca ainda:

Embora habitualmente associado à adolescência, o ato de decidir a respeito de uma ocupação profissional constitui momento de crise em qualquer época da vida, pois, não se trata apenas de executar novas tarefas e sim, de apropriar-se de uma nova identidade, a profissional. (VALORE, 2008, p. 66).

Mudanças na nova ‘ordem’ do trabalho estão afetando diretamente as pessoas, não somente enquanto profissionais, mas, também, em sua identidade, em seus valores, em seus projetos e em suas ações. Para Lisboa (2002), cada indivíduo possui sua capacidade de análise da situação e, dentro dos seus projetos e objetivos, luta para alcançar o que julga importante. Assim, dada uma realidade determinada, haverá reações e ações, que serão manifestadas por cada um.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa analisou as motivações para o abandono e a permanência de estudantes na Educação Superior, a partir de uma amostra oriunda de uma IES privada do Sul do Brasil. Entre seus achados, evidenciou-se que, apesar de muitos estudantes nunca terem desistido efetivamente de algum curso de graduação iniciado, há um número significativo que já desistiu ou que pensa ou já pensou em desistir. Essas constatações são relevantes para a Educação, pois, ampliam a compreensão e as concepções sobre os possíveis motivos que levam ao abandono acadêmico, a partir da ótica dos estudantes, podendo servir como subsídio a possíveis alternativas para qualificar a vida universitária e promover políticas de permanência e conclusão do curso.

Parece essencial que as políticas voltadas à permanência na Educação Superior empreendam esforços para contemplar a realidade evidenciada em estudos empíricos que exploram a evasão acadêmica, considerando as realidades locais. Nesse sentido, no presente estudo, as subjetividades dos alunos, expressas na categoria Pessoal, foram as justificativas mais frequentes tanto para a permanência quanto para a evasão, demonstrando a necessidade de pesquisas direcionadas a esses aspectos, considerando, inclusive, o período de transição entre a Educação Básica e a Educação Superior. São imprescindíveis ações voltadas à preparação para o ingresso do aluno na IES, visando a aproximá-lo do conhecimento da realidade do curso e da profissão e reduzir possíveis dúvidas em relação à carreira pretendida.

A compilação das argumentações dos estudantes para o abandono ou para a permanência dando voz aos discentes fez emergir categorias e subcategorias, sendo esta uma das principais contribuições deste estudo. A compreensão de fenômenos multifatoriais como a evasão estudantil não pode ser realizada sem a aproximação com a realidade e a subjetividade de cada estudante; deve-se

buscar conhecer e reconhecer suas necessidades, expectativas e queixas. Além disso, a generalização dessas informações é um processo que deve ser construído paulatinamente, no acúmulo de conhecimento que vai emergindo da replicação dos estudos. Nesse sentido, alertamos para a cautela na generalização dos resultados apresentados, pois são oriundos de uma realidade específica, em um momento determinado.

Como diretrizes futuras, aponta-se a relevância de pesquisar o contingente de estudantes que já deixaram a instituição, os evadidos, bem como, de comparar resultados oriundos de estudos com diferentes amostras, refletindo a diversidade que se apresenta no contexto da Educação Superior. Estudos que associem ou estabeleçam relações entre a percepção dos estudantes e dos gestores sobre o fenômeno da permanência e da evasão acadêmica representam também a oportunidade de se produzir um panorama global que direcione para ações efetivas voltadas à qualificação da Educação Superior.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, M. R. **Educação de Jovens e Adultos no Município de Senhor do Bonfim-BA**: relação entre a prática docente e a evasão escolar. 2008. 86 f. Dissertação (Mestrado em Educação Agrícola) - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2008.

BAGGI, C. A. S.; LOPES, D. A. Evasão e Avaliação Institucional no Ensino Superior: uma discussão bibliográfica. **Avaliação**, Campinas: Sorocaba: SP, v. 16, n.2, p.355-374, 2011.

BARRERA, O.; CASALLAS, P.; SASTRE, A. Factores asociados a la deserción estudiantil en la universidad piloto de colombia. **V Conferência latino-americana sobre o abandono, V, Talca Universidad**, Chile, 2015.

BORGES-ANDRADE, J. E.; BASTOS, A. V. B. **Psicologia, organizações e trabalho no Brasil**. Porto Alegre: Artmed, 2004.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura (MEC). Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Resumo Técnico Censo da Educação Superior 2013**. Brasília: INEP, 2013. Disponível em: < portal.inep.gov.br/web/censo-da-educacao-superior/resumos-tecnicos >

BRITTO, L. P. L.; SILVA, E. O. S.; CASTILHO, K. C.; ABREU, T. M. Conhecimento e formação nas IES periféricas: perfil do aluno “novo” da educação superior. **Avaliação**, Campinas: Sorocaba, SP, v.13, n.3, p. 777-791, nov. 2008.

DIAS, M. S. L.; SOARES, D. H. P. A escolha profissional no direcionamento da carreira dos universitários. **Psicol. cienc. prof.** [online], vol.32, n.2, p. 272-283, 2012. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1414\\_98932012000200002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414_98932012000200002&lng=en&nrm=iso)>.

FERNANDES, D. C. Mitos familiares e escolha profissional: uma visão sistêmica. **Psic. - Revista de Psicologia**, São Paulo: Vetor Editora, v. 7, n° 1, p. 99-100, jan./jun. 2006.

FRIEGEBEN, L. E. G.; DIAZ, O. E.; FERNÁNDEZ, L. L. Deserción y fracasso académico en la educación superior en América Latina y el Caribe: resultados e implicancias. In: **Una Visión Integral del Abandono**. SANTOS, B. S. et al. (Org). Porto Alegre: Edipucrs, 2013.

HERBAS-TORRICO, B. C. La Influencia de la motivación y la satisfacción de los estudiantes en sus intenciones de graduación. In: **V Conferência latino-americana sobre o abandono**, V, Talca Universidad, Chile, 2015.

KARABEL, J. Community colleges and social stratification. **Harvard Educational Review**, 42(4), 521 -562, 1972.

KIRA, L. P. **A evasão no ensino superior**: o caso do curso de pedagogia da Universidade Estadual de Maringá (1992-1996). 2002. 106 f. Dissertação (Mestrado em Educação) -Universidade Metodista de Piracicaba, São Paulo, 2002.

LISBOA, M. D. Orientação profissional e mundo do trabalho: Reflexões sobre uma nova proposta frente a um novo cenário. In: LEVENFUS R. S.; SOARES, D.H.P. (Orgs.). **Orientação vocacional ocupacional**: Novos achados teóricos, técnicos e instrumentais para a clínica, a escola e a empresa. Porto Alegre: Artes Médicas, p. 33-49, 2002.

LOBO, M. B. C. M. Panorama da Evasão no Ensino Superior Brasileiro: Aspectos Gerais das Causas e Soluções. **Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior**, cadernos n° 25, p. 1-23, dez. 2012. Disponível em <[http://www.institutolobo.org.br/imagens/pdf/artigos/art\\_087.pdf](http://www.institutolobo.org.br/imagens/pdf/artigos/art_087.pdf)>

MATUS, O.; LANDA, V.; KUHNE, W.; PAINEPAN, B. Fracaso académicos en estudiantes de ingeniería desde la mirada del desarrollo personal: estudio longitudinal. In: **V conferencia latino-americana sobre o abandono**, V, Talca Universidad, Chile, 2015.

MOROSINI, Marília Costa, et al. A evasão na Educação Superior no Brasil: uma análise da produção de conhecimento nos periódicos Qualis entre 2000-2011. In: **II Conferência latino-americana sobre o abandono**, II, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Brasil, 2012.

MEC/ANDIFES/ABRUEM/SESU. **Diplomação, retenção e evasão nos cursos de Instituições de Ensino Superior Públicas**. Relatório da Comissão-Especial para Estudos sobre a Evasão nas Universidades públicas Brasileiras, Brasília: MEC Secretaria de Educação Superior; Estudo, out. 1997. Disponível em: <[http://www.udesc.br/arquivos/id\\_submenu/102/diplomacao.pdf](http://www.udesc.br/arquivos/id_submenu/102/diplomacao.pdf)>

MORAES, R. Uma experiência de pesquisa coletiva: introdução à análise de conteúdo. In: GRILLO, M. C.; MEDEIROS, M. F. (Orgs). **A construção do conhecimento e sua mediação metodológica**. Porto Alegre: EDIPUCRS, p. 111-128, 1998.

POLYDORO, S. A. **O trancamento de matrícula na trajetória acadêmica no universitário**: condições de saída e de retorno à instituição. 2000. 145 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2000.

PROYECTO Alfa Guia Dci-Alfa/2010/94. Proyecto ALFA-III “**Gestión Universitaria Integral del Abandono. Construcción colectiva del concepto de abandono en la educación superior para su medición y análisis**”. **Alfa Guia**: Coordinadores: Jesús Arriaga (Universidad Politécnica de Madrid) Melbin Velásquez (Universidad de Antioquia) Grupo Análisis, nov. 2013. Disponível em: <[http://www.alfaguia.org/wwwalfa/images/resultados/Marco\\_Conceptual\\_sobre\\_el-Abandono.pdf](http://www.alfaguia.org/wwwalfa/images/resultados/Marco_Conceptual_sobre_el-Abandono.pdf)>

ROOTMAN, I. Voluntary withdrawal from a total adult socialization organization: A model. **Sociology of Education**, 45, 258-270, 1972.

SANTOS, B. S. dos; MOROSINI, M. C.; COFER, J. Fatores de Persistência de Estudantes de uma Universidade Particular Brasileira. In: **IV Conferência**

**latino-americana sobre o abandono**, IV, Universidad de Antioquia, Medellin, Colômbia, 2014.

TINTO, V. Definir la deserción: una cuestión de perspectiva. **Revista de Educación Superior**, México: ANUIES, n° 71, p. 1-9, 1989.

TINTO, Vincent. Dropout from higher education: a theoretical synthesis of recent research. **Review of Educational Research**: Washington, v. 45, n.1, p.89-125, 1975.

VALORE, L.A. A problemática da escolha profissional: as possibilidades e compromissos da ação psicológica. In: SILVEIRA, A. Fet al. (org). **Cidadania e participação social** [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, p. 66-76, 2008. Disponível em: SciELO Books <<http://books.scielo.org>>

---

**BETTINA STEREN DOS SANTOS** possui graduação em Pedagogia pela UFRGS (1989) e doutorado em Psicologia Evolutiva e da Educação - Universidad de Barcelona (1996). Pós-doutorado no College of Education, The University of Texas at Austin, EUA. É professora e coordenadora do Grupo de Pesquisa “Processos Motivacionais em Contextos Educativos” da Escola de Humanidades - Educação/PUCRS. Coordenadora do Curso de Especialização em Psicopedagogia e é Bolsista de Produtividade em Pesquisa - PQ/CNPq. Tem experiência na área de Psicologia Educativa, com ênfase nos processos de ensino e aprendizagem, atuando principalmente nos seguintes temas: formação de professores, processos motivacionais, mal-estar e bem-estar docente; metodologias de ensino. Atualmente é Decana Associada da Escola de Humanidades da PUCRS. E-mail: [bettina@pucls.br](mailto:bettina@pucls.br)

**TÁRCIA RITA DAVOGLIO** é Graduada em Psicologia - Habilitação para Psicólogo e Licenciatura Plena, Especialista em Psicoterapia Psicanalítica, com formação em psicopatologia do bebe (Universite Paris 13). Mestre em Psicologia Clínica, Doutora em Psicologia, com ênfase em avaliação psicológica e personalidade. Pesquisadora em estágio pós-doutoral (Edital DOCFIX/FAPERGS/CAPES/2012) no Programa de Pós-Graduação em Educação/PUCRS. Professora na Escola de Humanidades/PUCRS, na Faculdade Meridional IMED/Passo Fundo e na Fundação Universitária de Cardiologia/Porto Alegre. Coordenadora do Grupo de Pesquisa Psicologia Aplicada: Pessoa e Contextos e pesquisadora colaboradora do grupo de pesquisa PROMOT/PUCRS. E-mail: [tarcia@gmail.com](mailto:tarcia@gmail.com)

**CARLA DA CONCEIÇÃO LETTNIN** é professora de Educação Física do Departamento de expressão e movimento do Colégio de aplicação da UFRGS; Mestre em Teoria e Prática Pedagógica em Educação Física e Doutora em Educação; Coordenadora do grupo de pesquisa Educação e Saúde do CNPQ. E-mail: carla.lettnin@ufrgs.br

**CARLA SPANGOLO** é licenciada em Educação Física pela Universidade de Caxias do Sul, Mestre em Educação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Doutoranda em Educação pela mesma instituição. Tem experiência como professora e gestora em Escolas de Educação Básica. Realizou Estágio de Doutorado Sanduíche na Universidade de Barcelona - Espanha, por um período de nove meses. Atua como professora em cursos de pós-graduação em educação com a temática de ensino e de aprendizagem e em cursos utilizando a metodologia criativa do Design Thinking. Atualmente é bolsista e faz parte de grupos de pesquisa da Pucrs, como PROMOT (Processos Motivacionais). E-mail: carla.spangolo@acad.pucrs.br

**LORENA MACHADO DO NASCIMENTO** é mestranda em Educação, graduada em Pedagogia na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Membro do grupo de pesquisa PROMOT - Processos Motivacionais em Contextos Educativos, coordenado pela professora Dra. Bettina Steren dos Santos da PUCRS. E da rede RIES - Rede Sulbrasileira de Investigadores em Educação Superior, coordenada pela Dra. Profa. Marília Costa Morosini, que trabalha com investigações sobre Contextos Emergentes em Educação Superior. Tem grande experiência na área de Educação Infantil, com ênfase em Planejamento Educacional e coordenação de equipe. E-mail: lorena.nascimento@acad.pucrs.br

*Recebido em maio de 2016  
Aprovado em setembro de 2016*

# Hibridização do ensino nos cursos de graduação presenciais das universidades federais: uma análise da regulamentação

*Blended learning on in-person undergraduate programs in federal universities: an analysis on the regulation*

*Hibridación de la enseñanza en los cursos de graduación presenciales de las universidades federales: un análisis de la reglamentación*

---

MICHELE REJANE COURA DA SILVA  
CRISTIANO MACIEL  
KÁTIA MOROSOV ALONSO

**Resumo:** A integração entre o ensino presencial e o virtual, o ensino híbrido, vem sendo foco de estudos no cenário mundial. No Brasil, a normatização da semipresencialidade, pela portaria n° 4.059/2004, permitiu a hibridização do ensino. O objetivo deste estudo é analisar como as universidades federais estão ofertando o ensino híbrido em cursos de graduação presenciais, considerando-se sua regulamentação. O estudo teve abordagem qualitativa com viés exploratório descritivo, no qual foi realizada uma análise documental das regulamentações que autorizam a oferta do ensino híbrido nas universidades federais, bem como um questionário diagnóstico. A análise dos dados indica uma incompreensão acentuada do uso das tecnologias da informação e comunicação e de como elas podem ser apropriadas pelos cursos de graduação presenciais para fomentar a hibridização do ensino.

**Palavras-chave:** Portaria n.º 4.059/2004. Semipresencialidade. Blended Learning. Ensino híbrido. Hibridização do ensino.

**Abstract:** The integration between in-person and virtual learning - hybrid learning - has been the focus of many studies around the world. In Brazil, Administrative Measure 4.059/2004 regulated the blended learning and allowed hybrid education. This study aims at analyzing how federal universities have been offering blended learning on in-person undergraduate programs considering its regulation. This research is a qualitative, descriptive and exploratory one, where, by the means of a diagnosis survey, we carried on a documental analysis of regulations that allow blended learning in Brazilian federal universities. Data analysis suggests there is a big misunderstanding concerning the use of information and communication technologies and how they can be used on in-person undergraduate programs to foster blended learning.

**Keywords:** Administrative measure 4.059/2004; blended learning; hybrid education.

**Resumen:** La integración de la enseñanza presencial y virtual: la enseñanza híbrida, está siendo el blanco de los estudios en el escenario mundial. En Brasil, la reglamentación de la semipresencialidad, por la resolución n° 4.059/2004,

permitió la hibridación de la enseñanza. El objetivo del estudio fue analizar como las universidades federales ofrecen la enseñanza híbrida en cursos de graduación presenciales, considerando su reglamentación. El estudio tuvo un enfoque cualitativo con sesgo exploratorio descriptivo, en que fue realizado un análisis documental de los reglamentos que autorizan la oferta de la enseñanza híbrida en las universidades federales, así como un cuestionario diagnóstico. El análisis de los datos indica una incomprensión acentuada en el uso de las tecnologías de la información y la comunicación y de cómo ellas pueden ser apropiadas por los cursos de graduación presenciales para fomentar la hibridación de la enseñanza.

---

**Palabras clave:** Resolución n.º 4.059/2004; semipresencialidad; blended learning; enseñanza híbrida; hibridación de la enseñanza.

## INTRODUÇÃO

A integração entre o ensino presencial e o virtual vem sendo foco de estudo no cenário mundial, como demonstra Belloni (2012) ao enfatizar que “as tendências mais fortes indicam para o desenvolvimento de modelos institucionais ‘mistos’ ou ‘integrados’ por meio dos quais as instituições convencionais de ensino superior ampliarão seus efetivos e diversificarão suas ofertas” (p. 117). Nesse sentido, Horn e Staker (2015), corroboram Belloni (2012), ao afirmarem que o *blended learning*, mescla do ensino presencial com o ensino virtual dentro e fora da escola, já se consolidou como uma das tendências mais importantes da educação do século XXI.

Essas práticas de *blended learning* (*b-learning*) ou ensino híbrido no Brasil também são denominadas como ensino semipresencial, bimodal ou misto. Sendo assim, as análises apresentadas nesta pesquisa consideram tais denominações como uma mesma modalidade<sup>1</sup> de ensino.

As instituições de Ensino Superior (IES) estão modificando seus planejamentos pedagógicos por meio da implantação de modelos semipresenciais de educação a fim de modernizar o processo de ensino e aprendizagem. Essa implantação da semipresencialidade ocorre paralelamente à institucionalização da Educação a Distância (EaD). Os principais marcos da institucionalização da EaD são a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) n.º 9.394/96 de 20 de dezembro de 1996, o Decreto n.º. 5.622<sup>2</sup>, de 20 de dezembro de 2005 e a

---

1 Neste estudo, em alguns momentos, o ensino semipresencial será tratado como modalidade de ensino por estar pautado no texto da Portaria MEC n.º 4.059, de 10/12/2004.

2 Esse decreto regulamentou a EaD como modalidade educacional em que a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorre com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação (PRETI, 2009).

criação do sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB<sup>3</sup>) por meio do Decreto n.º 5.800 de 08 de junho de 2006, que proporcionaram um crescimento da modalidade de educação a distância nas instituições públicas de Ensino Superior (IPES) no país.

Até o ano de 2001, a legislação referente à EaD não normatizava o uso de atividades híbridas nos cursos presenciais das IES. As atividades foram regulamentadas por meio da portaria do Ministério da Educação (MEC) n.º 2.253 de 18 de outubro de 2001. Em 2004, a publicação da Portaria MEC n.º 4.059, de 10 de dezembro de 2004, revogou a portaria n.º 2.253/2001, autorizando as IES a incluírem, na organização pedagógica e curricular de cursos em nível superior reconhecidos, até 20% da carga horária total do curso, o ensino semipresencial. Deve-se ressaltar que o Decreto n.º 5.622/2005 não permite cursos totalmente a distância, exigindo momentos presenciais; sendo assim, mesmo cursos ofertados na modalidade EaD são semipresenciais.

A semipresencialidade permite que os cursos e, até mesmo, as disciplinas, possam ser planejadas tanto na forma presencial quanto *on-line*. Essa convergência entre presencial e virtual, chamada de ensino semipresencial, é um híbrido entre as duas modalidades e tem proporcionado às IES tanto vantagens - no sentido de aumentar os recursos e tecnologias empregadas no ensino - como desvantagens que podem ser visualizadas desde a infraestrutura necessária até o preparo para os profissionais da educação. Apresentam-se, segundo Moran (2015), inúmeras possibilidades de aprendizagem que combinarão o melhor do presencial com as facilidades do virtual.

Após onze anos da aprovação e publicação da Portaria n.º 4.059/2004, pouco se sabe a respeito dessa oferta de ensino. Portanto, o estudo pretende apresentar informações atualizadas sobre a semipresencialidade nas universidades federais (UF), procurando fazer um esclarecimento sobre hibridização do ensino nos cursos de graduação presenciais nessas instituições, que foram definidas como sujeitos da pesquisa por serem as únicas e restritas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) mencionadas e definidas na LDBEN n.º 9.394/96.

Baseando-se no foco do estudo e valendo-se do viés exploratório descritivo da pesquisa, fez-se o levantamento hipotético, que afirma ter a ausência de um detalhamento da oferta de ensino híbrido por meio da portaria n.º 4.059/2004 ocasionado diferentes interpretações, dificultando sua implantação. Com base no exposto, o objetivo do estudo é analisar, considerando-se sua regulamentação,

---

3 O Sistema UAB foi instituído pelo decreto n.º 5.800, de 08/06/2006, para o desenvolvimento da modalidade de educação a distância, com a finalidade de expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de Educação Superior no País. Disponível em <http://www.uab.capes.gov.br/index.php/sobre-a-uab/o-que-e>. Acessado em 14/10/2015.

como as universidades federais estão ofertando o ensino híbrido em cursos de graduação presenciais.

Com relação aos caminhos utilizados para alcançar o objetivo da pesquisa, foi empregada a abordagem metodológica qualitativa (CHIZZOTTI, 2008; MARTINS, 2004). Utilizou-se a análise documental (LÜDKE; ANDRÉ, 1986; OLIVEIRA, 2007; GIL, 2010 e outros) para realizar o levantamento dos regulamentos pertencentes ao processo de institucionalização nas universidades federais que garantem a oferta e implantação do *b-learning*. Os dados também foram levantados por meio da aplicação de um questionário enviado às UF. Portanto, análise documental e questionário diagnóstico, analisados com viés exploratório descritivo, formam o *corpus* da pesquisa.

Além de uma revisão bibliográfica, foi desenvolvida uma revisão sistemática da literatura para demonstrar o cenário em que o ensino híbrido está inserido, apresentando-se informações referentes à institucionalização dessa modalidade, tendo como base um mapeamento das pesquisas já realizadas sobre o assunto.

## A HIBRIDIZAÇÃO DO ENSINO NO BRASIL

A tendência que combina atividades desenvolvidas para o ensino e aprendizagem *on-line* com atividades desenvolvidas para o ensino e aprendizagem presencial, normalmente face a face, vem sendo referenciada na literatura por meio de diversas denominações, destacando-se o termo *blended learning*, cuja tradução mais aceita para o português é ensino híbrido (TORI, 2009).

*Blended Learning* (*blended*, do inglês “misturado”) é a combinação de momentos em que o aluno estuda sozinho, virtualmente, com outros em que a aprendizagem ocorre de forma presencial, valorizando a interação entre alunos e professores. O objetivo do aprendizado híbrido é que esses dois momentos sejam complementares e promovam uma educação mais eficiente, interessante e personalizada (PORVIR, 2013).

Tori (2009), discorrendo sobre a convergência presencial e virtual, explica que “dois ambientes de aprendizagem que historicamente se desenvolveram de maneira separada, a tradicional sala de aula presencial e o moderno ambiente virtual de aprendizagem, vêm se descobrindo mutuamente complementares” (p.121). Como resultado dessa complementação têm-se os cursos híbridos, que procuram aproveitar o que há de vantajoso em cada modalidade, “considerando contexto, custo, adequação pedagógica, objetivos educacionais e perfis dos alunos” (Ibidem).

Horn e Staker (2015) afirmam que “o ensino híbrido é o motor que pode tornar possível a aprendizagem centrada no estudante para alunos do mundo todo, em vez de apenas alguns privilegiados” (p. 54), corroborando, assim, a ideia de personalização da educação de Rumble (2000). Dessa forma, entende-se que uma importante característica do ensino híbrido é o fácil acesso às informações, em que o aluno aprende dentro de seu próprio ritmo e pode buscar conhecimento de acordo com suas próprias necessidades.

Percebe-se que, com essa abordagem (*b-learning*), os educadores podem, conforme Tori (2009), lançar mão de uma gama maior de recursos de aprendizagem, planejando atividades virtuais ou presenciais, “levando em consideração limitações e potenciais que cada uma apresenta em determinadas situações e em função da forma, conteúdo, custos e resultados pedagógicos desejados” (p. 121).

O fácil acesso a informações, possível pela integração das tecnologias da informação e comunicação (TIC) com a educação, permite que essa mescla entre sala de aula e ambientes virtuais abra as instituições para o mundo e também traga o mundo para dentro das instituições de ensino.

O ensino híbrido, segundo Moran (2015), integra as atividades da sala de aula com as digitais, as presenciais com as virtuais. O autor argumenta: “o que a tecnologia traz hoje é a integração de todos os espaços e tempos”. Sendo assim, “o ensinar e o aprender acontecem em uma interligação simbiótica, profunda e constante entre os chamados mundo físico e digital” (p. 39).

Para regulamentar essa oferta de ensino nas instituições de ensino superior brasileiras, a portaria n.º 4.059, de 10 de dezembro de 2004 (regulamentação vigente), estabelece o seguinte:

As instituições de ensino superior poderão introduzir, na organização pedagógica e curricular de seus cursos superiores reconhecidos, a oferta de disciplinas integrantes do currículo que utilizem modalidade semi-presencial, com base no art. 81 da Lei n. 9.394, de 1.996, e no disposto nesta Portaria. [...] § 1 - Para fins desta Portaria, caracteriza-se a modalidade semi-presencial como quaisquer atividades didáticas, módulos ou unidades de ensino-aprendizagem centrados na auto-aprendizagem e com a mediação de recursos didáticos organizados em diferentes suportes de informação que utilizem tecnologias de comunicação remota. [...] § 2 - Poderão ser ofertadas as disciplinas referidas no caput, integral ou parcialmente, desde que esta oferta não ultrapasse 20 % (vinte por cento) da carga horária total do curso (BRASIL, 2004, art. 1º).

A situação em que ocorre a educação semipresencial pode ser identificada quando o processo de ensino e aprendizagem acontece no ambiente presencial de sala de aula e sua complementação é trabalhada, a distância, por meio de diferentes tecnologias da informação e comunicação.

O pouco tempo de aplicação das práticas virtuais juntamente com a modalidade presencial provoca muitas dúvidas entre os atores do processo de ensino aprendizagem, além de gerar modificações no sistema de gestão utilizado pelas IES que ofertam ou que implantaram a modalidade semipresencial.

O desenvolvimento de uma revisão sistemática objetivou descobrir de que maneira as IES estão ofertando o ensino híbrido em seus cursos presenciais. Para tanto, buscaram-se informações relativas às bases legais e às dificuldades encontradas para a oferta do *b-learning*.

Foram definidos como bases de dados eletrônicas o Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES<sup>4</sup>) e Google Acadêmico<sup>5</sup>. Como critérios de inclusão, qualificaram-se os estudos sobre o ensino semipresencial implantados em IES, apresentados em teses, dissertações e artigos no idioma português, publicados entre os anos de 2010 e 2015. Como critérios excludentes, consideraram-se estudos fora do período pesquisado, repetidos (duplicados), em que o curso não é de ensino de graduação ou estudos em que o curso é semipresencial, porém a modalidade não é o foco da análise.

A análise dos textos resultou em uma amostra de cinco artigos. Moreira e Monteiro (2010) com o estudo “O trabalho pedagógico em cenários presenciais e virtuais no ensino superior” e Monteiro e Moreira (2012) com o estudo “O *blended learning* no ensino superior: reflexões em torno de práticas”, foram selecionados no Portal de Periódicos Capes. Quevedo (2011) autor do artigo “O ensino semipresencial do ponto de vista do aluno”, Costa, et. al (2012) com o estudo “Hibridização do ensino superior: avaliação de uma iniciativa na disciplina Introdução à Administração (Universidade de Brasília)” e Zanotto, et. al (2014) com o artigo “Hibridização do ensino em uma IES: delineamento de ações pedagógicas para a adoção de 20% a distância em cursos de graduação presenciais”, fazem parte da amostra de estudos selecionados no Google Acadêmico.

Quanto às dificuldades apresentadas nos artigos analisados, estão estas relacionadas principalmente à apropriação por parte dos alunos em disciplinas na modalidade semipresencial. Dos cinco artigos revisados, dois apresentaram como dificuldade o fato de os alunos não possuírem computador em casa, dois fizeram referência à falta de *feedback* dos professores, três consideraram as dificuldades com o manuseio do Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA), um destacou a quantidade de material didático utilizado e um a linguagem do material didático. Apenas um artigo não mencionou dificuldades, seja no âmbito da instituição, do professor ou do aluno. Quanto às bases legais que autorizam a hibridização do

---

4 Portal de Periódicos da Capes: <http://www.periodicos.capes.gov.br/>

5 Google Acadêmico: <http://scholar.google.com.br/?hl=pt-BR>

ensino, verificou-se que, dos cinco artigos selecionados na pesquisa, apenas um mencionou a regulamentação que embasa e permite a oferta do blended learning, a portaria n.º 4.059/2004.

A revisão sistemática permitiu constatar que a incógnita referente à oferta do ensino híbrido ainda precisa ser estudada para descobrir como *b-learning* ocorre, na prática, em todos os níveis da instituição de ensino. A primeira deficiência percebida refere-se à falta de estudos que tratem particularmente do processo de implantação para a oferta do ensino híbrido. Por fim, deve-se considerar, frente a essa análise, que há um longo caminho a se percorrer para tornar o ensino híbrido uma realidade permanente e efetiva nas IES brasileiras, tornando ainda mais relevante a iniciativa da dissertação de mestrado da qual este artigo apresenta um extrato dos resultados.

## REGULAMENTAÇÃO DO ENSINO HÍBRIDO NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS: APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DE DADOS

As análises apresentadas no estudo foram desenvolvidas com base nas informações levantadas pela aplicação do questionário diagnóstico e pelas análises das regulamentações, no âmbito do Estado e das universidades federais que autorizam a oferta e implantação do *b-learning* nos cursos de graduação presenciais.

### SOBRE O QUESTIONÁRIO DIAGNÓSTICO

Um questionário diagnóstico foi aplicado objetivando-se fazer um levantamento das UF que estão ofertando o ensino híbrido. Esse questionário foi encaminhado para as 63 universidades federais cadastradas no portal do Ministério da Educação.

Durante o período de encaminhamento e recepção, foram recebidas 17 respostas ao questionário. Assim, a amostra voluntária dessa etapa da pesquisa totalizou 27% de participação.

Das UF participantes na pesquisa, dez responderam estar ofertando a modalidade semipresencial. São elas: Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM), Universidade Federal do Piauí (UFPI), Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), Universidade Federal do Alagoas (UFAL), Universidade Federal do Cariri (UFCA), Universidade Federal de Lavras (UFLA), Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT) e Universidade Federal de Uberlândia (UFU). No entanto, apesar de a UFU ter mencionado ofertar

o ensino híbrido, verificou-se que ela possui regulamentação institucionalizada, porém não possui ainda cursos funcionando no formato híbrido.

Sete universidades federais participantes da pesquisa afirmam não ofertar o ensino híbrido, grupo em que se encontram a Universidade Federal do Ceará (UFC), Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), Universidade Federal do Amazonas (UFAM), Universidade Federal do Acre (UFAC), Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), Universidade Federal do Semi-Árido (UFERSA) e Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), sendo que esta última, apesar de não ter cursos nos moldes da semipresencialidade, já possui regulamentação que autoriza o ensino híbrido, não especificando, porém, a modalidade. Das UF que responderam ao questionário diagnóstico, foram analisados os regulamentos da UFU, UFSCar e da UFFS, que apresentaram regulamentação específica para o ensino semipresencial.

## SOBRE A ANÁLISE DOCUMENTAL: PORTARIA N.º 2.253/2001 E PORTARIA N.º 4.059/2004

A fase inicial da análise documental foi desenvolvida com base na legislação do ensino híbrido. Como mencionado anteriormente, as práticas semipresenciais no Brasil foram autorizadas pela publicação da portaria n.º 2.253/2001, substituída posteriormente pela portaria n.º 4.059/2004.

A análise das portarias supracitadas evidenciou que elas estabelecem a importância da incorporação das TIC às práticas de ensino e aprendizagem híbridas e convergem quanto ao percentual de semipresencialidade, que deve ser de 20%.

A análise das regulamentações específicas demonstrou que as UF têm observado esse percentual, mas discussões acerca dessa exigência já vêm sendo levantadas. Essa discussão a respeito dos 20% de semipresencialidade foi colocada pelo Colégio de Pró-reitores de Graduação das IFES (COGRAD). O documento “Propostas do COGRAD para a Educação a Distância nas Instituições Federais de Ensino Superior<sup>6</sup>” contesta esse percentual e ressalta a necessidade de revisão, considerando o avanço do uso das TIC na educação.

As principais modificações observadas entre as portarias referem-se à exigência de que as avaliações dos componentes curriculares híbridos sejam presenciais e à participação de tutoria, outro fator questionado pelo COGRAD. Salienta-se que tutores só serão necessários nos casos em que a disciplina semipresencial for ministrada totalmente a distância.

---

6 Disponível em < <http://www.andifes.org.br> >.

## SOBRE A ANÁLISE DA REGULAMENTAÇÃO DO ENSINO HÍBRIDO NAS UF

A segunda fase da análise documental foi desenvolvida após busca por documentações nos *sites*/portais das 63 universidades federais ativas cadastradas no sistema e-MEC<sup>7</sup> e considerando as respostas ao questionário diagnóstico aplicado. A sistematização da busca por documentações (resoluções, regulamentos, regimentos, atos decisórios, entre outros) estabeleceu descritores como critérios de busca, que foram: semipresencial e outras formas de sua escrita como semi-presencial ou semi presencial, já que essas variações podem ser encontradas após publicação da Portaria n.º 2.253/2001 devido às alterações nas normas dos acordos ortográficos autorizados pelo MEC; ensino híbrido (hibridismo ou hibridização); *blended learning*; 20% a distância; ou ainda, portaria n.º 4.059/2004.

A análise dos regulamentos foi baseada nos elementos dos Processos de Gestão em EaD descritos por Petter (2010), que são os processos pedagógicos, administrativos, financeiros e tecnológicos. Os elementos desses processos deram origem ao Quadro 1.

**Quadro 1: Elementos que compõem as Dimensões da análise documental.**

Dimensões		Elementos
1	Dimensão pedagógica	1 -Elaboração e desenvolvimento do projeto político-pedagógico do curso
		2 - Elaboração do material didático
		3 - Trabalho dos professores
		4 - Formação dos tutores/orientadores acadêmicos
		5 - Dinâmica do trabalho pedagógico
		6 - Avaliação da aprendizagem e do material pedagógico
		7 – Elaboração do plano de ensino da disciplina

<sup>7</sup> O e-MEC foi criado para fazer a tramitação eletrônica dos processos de regulamentação. Pela internet, as instituições de Educação Superior fazem o credenciamento e o recredenciamento, buscam autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos.

**Quadro 1: Elementos que compõem as Dimensões da análise documental.**

Dimensões		Elementos
2	Dimensão administrativo-financeira	1 – Parcerias e convênios
		2 - Recursos físicos e materiais
		3 - Distribuição do material didático
		4 - Seleção de recursos humanos
		5- Registro acadêmico e documental
		6 - Disseminação de informações
		7 - Avaliação do trabalho de recursos humanos
3	Dimensão tecnológica	1 – Garantia de infraestrutura tecnológica
		2 - Criação de software e/ou sistemas
		3 - Operação e manutenção dos meios tecnológicos

Fonte: Petter (2010).

No início, procurava-se apresentar apenas os elementos das dimensões investigadas nas regulamentações das UF; porém, por meio da análise desses documentos, percebeu-se que o apontamento de outros elementos seria necessário para subsidiar o alcance de respostas que permitissem a análise de como as UF estão ofertando o ensino híbrido em seus cursos de graduação presenciais, considerando a portaria n.º 4.059/2004. Em consequência dessa constatação, a construção do Quadro 2 demonstra os elementos: autorização da oferta de ensino; definição do ensino híbrido; presença de descrição dos elementos das dimensões analisadas ou replicação da portaria n.º 4.059/2004.

**Quadro 2: Amostra de UF que possuem regulamentação específica para o ensino semipresencial.**

Universidade Federal / Sigla	Regulamento	Características
Fundação Universidade Federal do ABC / UFABC	Ato Decisório n.º 74 de 6/11/2012. Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão.	- Apenas autoriza a oferta de ensino. Não traz qualquer informação adicional sobre os elementos que compõem as Dimensões analisadas. - Não conceitua "ensino híbrido".
Universidade Federal do Mato Grosso do Sul / UFMS	Resolução n.º 331 de 7/12/2011. Conselho de Ensino de Graduação.	- Autoriza a oferta do ensino híbrido. - Conceitua "ensino híbrido" como constituído de atividades presenciais e a distância. - Replica, em maior parte, as informações da Portaria 4.059/2004. - Elemento Pedagógico: exige capacitação e credenciamento para o docente.

**Quadro 2: Amostra de UF que possuem regulamentação específica para o ensino semipresencial.**

Universidade Federal / Sigla	Regulamento	Características
Universidade Federal do Paraná / UFPR	Resolução n.º 72 de 22/10/2010. Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Regulamenta a oferta de disciplinas na modalidade a distância nos cursos de graduação presenciais.</li> <li>- Conceitua o blended learning como oferta de disciplina integral ou parcialmente a distância (não usa o termo semipresencial).</li> <li>- Elementos Tecnológicos: a UFPR se responsabiliza pela disponibilização de serviços de tecnologia e comunicação.</li> <li>- Elementos Pedagógicos: o tutor é o professor que ministra a disciplina híbrida. O professor/tutor deverá ser capacitado para atuar em programas EaD.</li> </ul>
Universidade Federal da Fronteira Sul / UFFS	Resolução n.º 5 de 26/06/2014. Câmara de Graduação do Conselho Universitário.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Autoriza a oferta de disciplinas no formato híbrido nos cursos de graduação presenciais.</li> <li>- Conceitua a modalidade semipresencial da mesma forma que a portaria n.º 4.059/2004.</li> <li>- Elementos pedagógicos: estabelece os componentes do Projeto Político Pedagógico do curso (PPC) que contém componentes curriculares no formato híbrido. Garante a formação dos docentes para o uso de tecnologias e Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA).</li> <li>- Elementos administrativos: assegura condições para a elaboração do material didático. Traz informações sobre seleção docente.</li> </ul>

**Quadro 2: Amostra de UF que possuem regulamentação específica para o ensino semipresencial.**

Universidade Federal / Sigla	Regulamento	Características
Universidade Federal de Uberlândia / UFU	Resolução n.º 35 de 18/11/2011. Conselho de Graduação.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Regulamenta a oferta de componentes curriculares híbridos nos cursos de graduação presenciais.</li> <li>- Estabelece o ensino semipresencial como a incorporação de meios e tecnologias de informação e comunicação como mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem.</li> <li>- Elementos pedagógicos: estabelece que as atividades de acompanhamento pedagógico deverão ser desenvolvidas pelos docentes da UFU que demonstrem domínio da utilização das TIC e interesse nelas, mas não traz informações sobre capacitação docente.</li> <li>- Elementos administrativos: assegura condições para elaboração do material didático.</li> <li>- Elementos tecnológicos: exige a indicação, por parte dos responsáveis do curso/disciplina híbridos, do AVA a ser utilizado e garante infraestrutura tecnológica.</li> </ul>
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro / UNIRIO	Resolução n.º 4.101 de 30/04/2013. Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão. Deliberação do Conselho de Estratégias Acadêmicas n.º 04 de 14/12/2009.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Autoriza a oferta e funcionamento das disciplinas híbridas.</li> <li>- Conceitua equivocadamente o ensino semipresencial através do Art. 1º do Decreto n.º 5.622 de 19/12/2005.</li> <li>- Elementos pedagógicos: traz informações sobre as atividades de tutoria. Define normas para as atividades presenciais. Traz informações sobre o Plano de Ensino dos componentes curriculares na modalidade semipresencial.</li> </ul>
Universidade Federal de Santa Catarina / UFSC	Resolução n.º 002 de 02/03/2007. Conselho Universitário.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dispõe sobre o programa de EaD da UFSC. - Autoriza a oferta do semipresencial.</li> <li>- Define o ensino híbrido conforme portaria n.º 4.059/2004.</li> <li>- Elementos pedagógicos: estabelece uma composição superficial do PPC dos cursos semipresenciais. Garante a participação de tutoria e capacitação para atuar na modalidade de EaD.</li> <li>- Elementos administrativo-financeiros: Traz informações sobre a gestão financeira dos cursos.</li> <li>- Elementos tecnológicos: responsabiliza-se pela estrutura tecnológica do curso.</li> </ul>

**Quadro 2: Amostra de UF que possuem regulamentação específica para o ensino semipresencial.**

Universidade Federal / Sigla	Regulamento	Características
Universidade Federal de Viçosa / UFV	Resolução n.º 02 de 19/02/2008. Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Autoriza a oferta de ensino dispondo normas para a inclusão de disciplinas semipresenciais em cursos superiores presenciais.</li> <li>- A semipresencialidade é caracterizada como organização em módulos ou unidades em que há integração das novas tecnologias da informação e comunicação não-presenciais.</li> <li>- Elementos pedagógicos: estabelece as formas em que a disciplina híbrida deve ser ofertada. Faz o detalhamento de como devem ser as avaliações de aprendizagem e o número de encontros presenciais. Trata da avaliação do rendimento acadêmico, especificando seus critérios.</li> <li>- Elemento tecnológico: menciona o AVA que deve ser utilizado nas práticas semipresenciais, o PVANet.</li> </ul>
Universidade Federal de São Carlos / UFSCar	Portaria GR n.º 1.502 de 23/10/2012. Conselho Universitário.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dispõe sobre a política de EaD na UFSCar. - Autoriza a oferta de disciplinas na modalidade EaD em cursos de graduação presenciais.</li> <li>- Define o ensino híbrido conforme texto da portaria n.º 4.059/2004.</li> <li>- Elementos pedagógicos: define os componentes dos planos de ensino das disciplinas semipresenciais. Estabelece que as avaliações das atividades semipresenciais devem corresponder a 49% da nota da disciplina.</li> <li>- Elementos tecnológicos: indica o uso de pelo menos três mídias diferentes para o desenvolvimento do componente curricular. Exige a responsabilidade do professor quanto ao conteúdo das mídias. Garante o apoio tecnológico da equipe técnica da Secretaria Geral da EaD.</li> </ul>

Foram encontrados documentos regulamentadores do ensino híbrido em apenas nove das UF pesquisadas. Isso significa que 14,3% das 63 universidades federais, possuem normatização específica para a oferta do ensino híbrido e já estão em processo de institucionalização dessa oferta. Apesar de ser considerada pequena a amostra, pondera-se que o ensino híbrido foi regulamentado no Brasil há apenas 11 anos.

Das nove UF que possuem regulamentação específica para o ensino semipresencial, oito apresentam informações sobre os elementos analisados na pesquisa. São elas: UFMS, UFPR, UFFS, UFU, UNIRIO, UFSC, UFV e UFSCar.

A UF que não faz referência às dimensões analisadas é a UFABC, que autoriza *b-learning* por meio do Ato Decisório n.º 74/2012, que aprova a mediação da educação por novas TIC na modalidade semipresencial.

Elementos pedagógicos foram apresentados pelas regulamentações de oito universidades federais. Seis dos sete elementos constitutivos dessa Dimensão foram verificados nas regulamentações. Apresentaram o elemento D1-1 e D1-2 a UFFS e a UFU; o elemento D1-3 foi observado na UFPR, UFFS, UFU, UFSC e UFMS. Universidade Federal de Santa Catarina. UNIRIO, UFU e UFPR apresentaram o elemento D1-4; o elemento D1-5, que aborda a dinâmica do trabalho pedagógico, não foi encontrado em regulamento algum e o elemento D1-6 foi visualizado no regulamento da UFSCar e da UNIRIO.

A Dimensão administrativo-financeira foi a menos encontrada no texto das regulamentações analisadas. O único elemento visualizado foi o D2-4, que se refere à seleção de recursos humanos. No entanto, as informações apresentadas nos regulamentos da UFPR, UFU e UFMS não demonstraram conteúdo suficiente para uma discussão aprofundada.

Por fim, a dimensão tecnológica, que também não foi muito abordada pelas regulamentações, apresentou o elemento D3-1 por parte do regulamento da UFSC, UFU e da UFPR e o elemento D3-2 pela UFU, UFV e UFSCar. O elemento não encontrado, D3-3, trata da operação e manutenção dos meios tecnológicos. Pelo exposto, somente cinco UF demonstraram preocupação em abordar o uso das TIC em suas normatizações. Essa constatação é totalmente discrepante do conteúdo da portaria n.º 4.059/2004 que exige em seu Art. 2º que as disciplinas híbridas incluam métodos e práticas de ensino e aprendizagem que incorporem o uso integrado de tecnologias da informação e comunicação.

A primeira constatação permitida por meio da análise dessas dimensões, é que elas não são suficientes para abranger a totalidade de informações necessárias para a efetiva implantação da *blended learning*. Destarte, o Quadro 2 traz, além dessas dimensões, informações referentes à autorização da oferta da semipresencialidade e a conceituação do ensino híbrido. Dessa forma, considerando-se o ensino híbrido, os processos de gestão deveriam ser alargados para abarcar todas as especificidades indispensáveis à hibridização do ensino. Assim, sugere-se a extensão dos elementos que compõem os processos de gestão propostos por Petter (2010).

O regulamento que apresentou maior número de informações referentes às dimensões estudadas na análise documental foi a Resolução n.º 05/2014, da UFFS, que demonstrou um entendimento mais claro da implantação do ensino híbrido.

Essa defasagem comprova a afirmação feita por esta pesquisa de que este estudo indica uma incompreensão acentuada no uso das tecnologias e de como elas devem ser apropriadas pelos cursos de graduação presenciais. Portanto, entende-se que há uma incompreensão em torno do ensino on-line e de sua relação com o ensino presencial.

Com base nos regulamentos analisados, tanto pelo Quadro 2 quanto pelo questionário diagnóstico, constatou-se que nove universidades federais estão ofertando o ensino híbrido, representando 14,3% do total de UF pesquisadas.

Por meio da busca realizada nos sites/portais das UF, verificou-se que, apesar de não possuírem ou não disponibilizarem qualquer documento aprovado pela própria instituição que regulamente a oferta do ensino semipresencial, algumas UF mencionam a portaria n.º 4.059/2004, sinalizando que essas universidades podem estar ofertando cursos/disciplinas híbridos.

## SOBRE OUTROS ELEMENTOS APONTADOS PELOS REGULAMENTOS QUE AUTORIZAM A HIBRIDIZAÇÃO DO ENSINO NAS UF

Um dos elementos analisados refere-se à autorização da oferta do ensino híbrido. Todos os documentos analisados autorizam e regulamentam a oferta de cursos/disciplinas híbridas, com exceção do ato decisório n.º 74/2012 da UFABC que apenas autoriza a oferta do *b-learning*. Deve-se enfatizar que essa autorização não é garantia da efetividade da utilização de práticas híbridas nos cursos de graduação presenciais.

Também foram encontradas informações sobre a definição do ensino híbrido nas regulamentações. A conceituação da semipresencialidade foi observada nas normatizações para verificar como as universidades federais estão entendendo essa prática de ensino. Observou-se uma falta de entendimento quanto às práticas de ensino híbridas, que pode estar gerando os equívocos encontrados nos documentos e, conseqüentemente, uma falta de informações que subsidiem a implantação da modalidade nos cursos de graduação presenciais das UF.

A Resolução n.º 05/2014, da UFFS, Resolução n.º 002/2007, da UFSC, a Portaria GR n.º 1.502/2012, da UFSCar e a Resolução n.º 02/2008, da UFV conceituam o ensino híbrido da mesma forma como o texto da portaria n.º 4.059/2004.

A conceituação de “ensino híbrido” encontrada na Resolução n.º 4.101/2013, da UNIRIO, foi a mais discrepante de todos os documentos analisados e, até mesmo, da portaria n.º 4.059/2004. Apresenta-se nessa resolução

o equívoco constantemente encontrado nas regulamentações e publicações sobre o *b-learning*, ao se tratá-lo como combinação entre o ensino presencial e educação a distância, equívoco que também foi visualizado nos documentos da UFMS, UFPR e da UFPI. Mencionou-se na resposta ao questionário diagnóstico que “*A resolução apenas institucionaliza a oferta de até 20% da carga horária da disciplina podendo ser disponibilizada na modalidade EaD desde que contemplada no PPC.*”

O ensino híbrido é a convergência entre o ensino presencial e o virtual, conceituação apoiada por Moran (2004), Tori (2009), Porvir (2013) e Horn e Staker (2015). Acredita-se que o entendimento equivocado, do semipresencial como sendo a integração entre presencial e a distância, pode estar sendo influenciado pelo texto da portaria n.º 4.059, quando explica que explica:

Para os fins desta Portaria, entende-se que a tutoria das disciplinas ofertadas na modalidade semi-presencial implica na existência de docentes qualificados em nível compatível ao previsto no projeto pedagógico do curso, com carga horária específica para os momentos presenciais e os momentos a distância (BRASIL, 2004, art. 2º, parágrafo único, grifo nosso).

A Portaria determina que “poderão ser ofertadas as disciplinas referidas no caput [do artigo], integral ou parcialmente, desde que esta oferta não ultrapasse 20% da carga horária total do curso” (*Idem*, art. 1º, parágrafo 2º. grifo nosso). Os componentes curriculares híbridos, segundo a Portaria, podem ser implantados de duas formas: a disciplina pode ser planejada considerando que até 20% de sua carga horária poderá ser ministrada por meio das TIC, e os 80% restantes no formato presencial (caracterizando a semipresencialidade), ou o componente curricular pode ser ministrado totalmente a distância, garantindo os encontros presenciais, sendo que o número de disciplinas nesse formato não poderá exceder 20% da carga horária total do curso. Assim, o curso seria considerado semipresencial, com disciplinas presenciais e disciplinas realizadas a distância. É este segundo caso que pode estar gerando a confusão no entendimento de como o ensino híbrido deve ser concebido.

O único regulamento que mencionou a forma como o componente curricular deverá ser ministrado foi a Resolução n.º 4.101/2013, da UNIRIO, que deixou claro deverem as disciplinas híbridas ser ministradas totalmente a distância. Dessa forma, levando-se em consideração que esse regulamento menciona a exigência dos encontros presenciais, verifica-se, com base na análise de informações, que a taxonomia do ensino híbrido empregada nas disciplinas semipresenciais da UNIRIO é a do Modelo Virtual Enriquecido, aquele em que no curso ou na disciplina os estudantes têm sessões de aprendizagem presencial obrigatórias com seu professor e, então, ficam livres para completar o trabalho restante do curso distante do professor presencial (HORN; STAKER, 2015).

Nos casos em que os regulamentos não esclarecem a forma como a disciplina híbrida deve ser ministrada, com base na análise deste estudo, a observância dos 20% da carga horária sugere a utilização do Modelo de Rotação - Sala de Aula Invertida, estabelecido por Horn e Staker (2015), no qual em um curso ou disciplina os estudantes têm ensino online fora da sala de aula, em lugar de lição de casa tradicional. Ressalta-se que a falta de informações detalhadas sobre a forma como os componentes curriculares são ministrados dificulta uma análise aprofundada dos modelos híbridos empregados pelas UF que ofertam ou já regulamentaram a hibridização do ensino.

Essa falta de informações sobre o formato semipresencial denota a autonomia impressa pelos regulamentos do ensino híbrido, corroborando o apontamento de Moran, Araújo Filho e Sidericoudes (2005), que caracteriza esses casos como voluntarismo, em que a IES deixa livre a adesão dos professores ao uso de atividades que utilizem o formato híbrido.

Outra discussão a respeito dos 20% de semipresencialidade foi colocada, como citado anteriormente, pelo documento do COGRAD em seu extrato que aborda “Considerações sobre a EaD nas IES Públicas”, enfatizando que:

A Portaria nº 4.059/2004 necessita de revisão, principalmente, em relação ao percentual estabelecido de 20% para a EaD, que já não tem mais sentido diante do avanço das TIC. Além disso, a tutoria virtual necessita ser revista, de modo a se configurar como atividade profissional, regulamentada e reconhecida pelas IES (COGRAD, 2015).

Com este enfoque Belloni (2012, p. 64) afirma que as TIC “oferecem possibilidades inéditas de interação mediatizada (professor/aluno; estudante/estudante) e de interatividade com materiais de boa qualidade e de grande variedade”. Sendo assim, para compreender o papel das TIC na educação é preciso considerá-las como ferramentas pedagógicas, “deixando de lado, nessa análise, seus usos como meios de circulação de informação geral ou administrativa nos sistemas educacionais” (*idem*, p. 65).

A resposta ao questionário diagnóstico da Universidade Federal de Lavras foi que “O fato é que em nenhum caso essa oferta ultrapassa 20% da CH do curso pois as disciplinas semipresenciais não têm autorização para ofertar mais que 20% de sua CH a distância. Este é um dos problemas que resolveremos com a aprovação do regulamento no CEPE” (*sic*). Isso já identifica que a UFLA considera a necessidade de repensar os 20%.

Fica demonstrado, para além da hibridização do ensino, como esclarece Belloni (2012), que, embora as TIC não tenham demonstrado sua eficácia pedagógica, “elas estão cada vez mais presentes na vida cotidiana e fazem parte do

universo dos jovens, sendo essa a razão principal da necessidade de sua integração à educação” (p. 82, grifo da autora). Portanto, percebe-se que uma possível incompreensão de como integrar as TIC à educação pode estar refletindo-se em uma implantação equivocada da semipresencialidade.

Conforme dados levantados pela pesquisa, regulamentaram a oferta do ensino híbrido nove universidades federais: a UFABC, UFMS, UFPR, UFFS, UFU, UNIRIO, UFSC, UFV e UFSCar, totalizando 14,3%. Essa indicação do percentual de UF que regulamentam o b-learning não considera a insuficiência de informações que essas normatizações demonstram. Apesar de não fomentar uma adequada oferta da semipresencialidade, essas regulamentações sinalizam um movimento institucional que procura viabilizar o hibridismo.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Torna-se importante considerar que a falta de informações abrangentes observadas na portaria n.º 4.059/2004 indica uma autonomia disfarçada, já que a Portaria não dá subsídios para uma adequada implantação do hibridismo e sugere uma insuficiência de concepção que tem gerado equívocos em sua interpretação e aplicação e, conseqüentemente, na elaboração de regulamentações por parte das universidades federais. No entanto, os resultados desta pesquisa apontam que o processo de implantação e oferta do ensino híbrido vem ocorrendo paulatinamente e que as UF, apesar dos esforços para essa implantação, têm um caminho longo a percorrer.

Há ainda muitas dúvidas relacionadas ao entendimento do ensino híbrido. Tais dúvidas ultrapassam os limites das informações apresentadas na portaria n.º 4.059/2004 e apontam para problemáticas que necessitam ser investigadas para, assim, desmitificar-se e se facilitar a compreensão de como o *b-learning* deve ser implantado pelas IES. Entre essas os dados desta pesquisa podem apontar: o percentual de 20% de ensino híbrido estabelecido pela portaria n.º 4.059/2004 restringe a oferta e implantação do hibridismo nas IES? A falta de informação sobre como adequar o ensino híbrido no PPC (como inscrever e até mesmo como atender metodologicamente o hibridismo no projeto pedagógico do curso) limita o conteúdo das regulamentações institucionalizadas pelas IES ao texto da portaria n.º 4.059/2004? A falta de compreensão da conceituação de “ensino híbrido” dificulta a interpretação da portaria n.º 4.059/2004 e, conseqüentemente, a implantação e oferta da semipresencialidade? As Instituições de Ensino Superior oferecem infraestrutura tecnológica necessária para a implantação e oferta do ensino híbrido em seus cursos de graduação presenciais? A falta de capacitação docente para o uso das TIC e sua apropriação dificulta a oferta do ensino híbrido?

Enquanto, o ensino de graduação nas modalidades presencial e a distância amparam-se em diversas regulamentações, a regulamentação do ensino híbrido ainda se encontra pautada apenas pela portaria n.º 4.059/2004. Daí a necessidade de as universidades regulamentarem suas práticas semipresenciais, regulamentação que, no entanto, só será possível após revisão da referida portaria.

Portanto, foi validada a hipótese deste estudo exploratório descritivo, de que a ausência de um detalhamento da oferta de ensino híbrido por meio da portaria n.º 4.059/2004 tem ocasionado diferentes interpretações, dificultando sua implantação.

A implementação do *blended learning* deve ser precedida de intenso planejamento pelas IES. Assim, o ensino híbrido é configurado como uma combinação metodológica que impacta a ação do professor em situações de ensino, a ação dos estudantes em situações de aprendizagem e, também, a ação dos gestores educacionais, que deverão escolher o modelo de ensino híbrido que melhor se adeque às necessidades de sua instituição.

A regulamentação vigente no Brasil a respeito da semipresencialidade ainda não tornou clara a maneira como as IES deverão implementar o ensino híbrido no currículo de seus cursos.

As IES possuem autonomia para decidir de que forma irão implantar essa modalidade. Regulamentações internas devem ser elaboradas pelas IES para que estas possam implementar o ensino semipresencial. Nesse sentido, cabe salientar que as experiências nas instituições com essa modalidade são basilares para a formulação de regulamentos, os quais passam a existir conforme a necessidade de cada IES. A prática, muitas vezes, antecede as leis e lhes serve de referencial.

Percebeu-se que a maior deficiência da regulamentação do ensino híbrido no Brasil é a falta de informações sobre a oferta do ensino, fazendo com que, muitas vezes, esta possa ocorrer de forma equivocada.

Com base nas reflexões anteriores, pode-se afirmar que o ensino híbrido, autorizado no Brasil pela portaria n.º 4.059/2004, já faz parte do contexto da educação contemporânea e, dessa forma, tornam-se necessários esforços relacionados ao entendimento da oferta desse ensino, bem como políticas de gestão que venham a esclarecer essa modalidade.

## REFERÊNCIAS

- BELLONI, M. L. **Educação a distância**. Campinas: Autores Associados, 2012.
- BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 4.059 de 10 de dezembro de 2004**. Disponível em: <[http://www.esab.edu.br/arquivos/pdf/por\\_2004\\_4059\\_MEC\\_pdf.pdf](http://www.esab.edu.br/arquivos/pdf/por_2004_4059_MEC_pdf.pdf)>. Acessado em: 06/05/2014.
- CHIZZOTTI, A. **Pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais**. Petrópolis: Vozes, 2008.
- COGRAD. Colégio de Pró-Reitores de Graduação das IFES. **Propostas do COGRAD para a Educação a Distância nas Instituições Federais de Ensino Superior**. 2015. Disponível em: < <http://www.andifes.org.br> >. Acessado em 13/12/2015.
- COSTA, H.; ROZZETTI, K.; CARVALHO, S.; ODELIUS, C. Hibridização do ensino superior: avaliação de uma iniciativa na disciplina Introdução à Administração (Universidade de Brasília). **Novas Tecnologias e Educação**. v. 10, nº 3, 2012. Disponível em: <[www.seer.ufrgs/renote/article/view/36388](http://www.seer.ufrgs/renote/article/view/36388)>. Acessado em 16/07/2015.
- GIL, A. C. **Como elaborar projetos de Pesquisa**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- HORN, M. B.; STAKER, H. **Blended: usando a inovação disruptiva para aprimorar a educação**. Trad. Maria Cristina Gularte Monteiro. Porto Alegre: Penso, 2015.
- LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. **Pesquisa em Educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.
- MARTINS, H. H. T. de S. Metodologia qualitativa de pesquisa. **Educ. Pesquisa**. São Paulo, v. 30, n. 2, p. 289-300, ago. 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo lng=en&nrm=iso>>. Acessado em: 12/10/2015.
- MONTEIRO, A.; MOREIRA, J. A. O b-learning no ensino superior: reflexões em torno de práticas. **Cadernos de Pedagogia no Ensino Superior**. nº 20, p. 23-36, 2012. Disponível em: < <https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/70504/2/87923.pdf> >. Acessado em 16/07/2015.

MORAN, J. M. **Propostas de mudança nos cursos presenciais com a educação on-line.** In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA. 2004. Disponível em: <[http://www.eca.usp.br/prof/moran/site/textos/educacao\\_online/propostas.pdf](http://www.eca.usp.br/prof/moran/site/textos/educacao_online/propostas.pdf)>. Acessado em 22/07/2014.

\_\_\_\_\_; Educação Híbrida: um conceito-chave para a educação hoje. In: BACICH, L.; TANZI NETO, A.; TREVISANI, F. de M. (Org). **Ensino Híbrido: personalização e tecnologia na educação.** Porto Alegre: Penso, p. 27-45, 2015.

\_\_\_\_\_; ARAÚJO FILHO, M.; SIDERICOUDES, O. **A ampliação dos vinte por cento a distância: estudo de caso da Faculdade Sumaré-SP.** 2005. Disponível em: <<http://www.abed.org.br/congresso2005/por/pdf/172tcc3.pdf>>.

MOREIRA, J. A.; MONTEIRO, A. O trabalho pedagógico em cenários presenciais e virtuais no ensino superior. **Educação, Formação e Tecnologias.** v. 3, nº 2, p. 82-94, 2010. Disponível em: <<http://eft.educom.pt/index.php/eft/article/viewFile/173/117>>. Acessado em 17/07/2015.

OLIVEIRA, R.G.M. **Aprendizagem significativa, engenharia didática e sequência fedathi: o ensino de física na escola pública.**136p. 2007. (Monografia de Especialização em Ensino e Prática de Física) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2007.

PRETI, O. **Educação a Distância: fundamentos e políticas.** Cuiabá: EdUFMT, 2009.

PETTER, R. C. A gestão participativa e democrática na EaD e a viabilização dos colegiados - algumas possibilidades. In: PRETTI, O. (org.) **Educação a Distância: processos de gestão.** Cuiabá: EdUFMT, p. 103-124, 2010.

PORVIR. **Ensino Híbrido ou Blended Learning.** 2013. Disponível em: <<http://porvir.org/ensino-hibrido-ou-blended-learning/>>. Acessado em: 29/07/2015.

QUEVEDO, A. O ensino semipresencial do ponto de vista do aluno. **Revista e-curriculum.** São Paulo. v. 7, nº 1, p. 1-21, abril/2011. Disponível em: <<http://revistas.pucspp.br/index.php/curriculum>>. Acessado em 17/07/2015.

RUMBLE, G. A tecnologia da Educação a distância em cenários do terceiro mundo. In: PRETTI, Oreste (Org). **Educação a Distância: construindo significados**. Brasília: Plano, p. 43-61, 2000.

TORI, R. Cursos híbridos ou blended learning. In: LITTO, F.; FORMIGA, M. **Educação a distância: o estado da arte**. São Paulo: Pearson Educacional do Brasil, p.121-128, 2009

ZANOTTO, M. A. do C.; BIANCHI, P. C. F.; SILVA, A. P. R. da; REALI, A. M. de M. **Hibridização do ensino em uma IES: delineamento de ações pedagógicas para adoção de 20% a distância em cursos de graduação presenciais**. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA. 1. Anais. 2014. Disponível em: <<http://www.sied-enped2014.ead.ufscar.br/ojs/index.php/2014/article/view/742>>. Acessado em: 17/07/2015.

---

**MICHELE REJANE COURA DA SILVA** é graduada em Administração com formação em Empreendedorismo pela Universidade do Estado de Mato Grosso (2007). Mestre em Educação pela UFMT. Possui diploma de Especialização (Pós-Graduação MBA em Gestão Executiva de Negócios pela Universidade de Cuiabá/UNIC). Professora do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso - Campus Campo Novo do Parecis. Membro do Grupo de Pesquisa: Laboratório de Estudos sobre Tecnologia da Informação e Comunicação na Educação (LeTece). E-mail: [michele.silva@cnp.ifmt.edu.br](mailto:michele.silva@cnp.ifmt.edu.br)

**CRISTIANO MACIEL** é Bacharel em Informática pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (1995), especializado em Avaliação Educacional pela Universidade Federal do Mato Grosso (1998), Mestre em Ciências da Computação pela Universidade Federal de Santa Catarina (1997) e Doutor em Ciência da Computação pela Universidade Federal Fluminense (UFF), com estágio na Universidade de Coimbra, em Portugal (2008). Atualmente é Professor Associado I do Instituto de Computação da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), professor do Programa de Pós-Graduação em Educação, pesquisador do Laboratório de Ambientes Virtuais Interativos (LAVI) e Laboratório de Estudos sobre Tecnologias da Informação e Comunicação na Educação (LeTECE); e Diretor Geral da Fundação de Apoio e Desenvolvimento da UFMT (Fundação Uniselva). É Secretário da Regional Mato Grosso da Sociedade Brasileira de Computação (SBC) e Coordenador do Programa Meninas Digitais. E-mail: [crismac@gmail.com](mailto:crismac@gmail.com)

**KÁTIA MOROSOV ALONSO** possui Graduação em Pedagogia pela Universidade Federal de Mato Grosso (1985), Mestrado em Educação pela Universidade Federal de Mato Grosso (1992) e Doutorado em Educação pela Universidade Estadual de Campinas (2005). Atualmente é professora associada da Universidade Federal de Mato Grosso. Docente do Programa de Pós-Graduação em Educação - PPGE - do Instituto de Educação da UFMT. Líder do Grupo de Pesquisa Laboratório de Estudos Sobre Tecnologias da Informação e Comunicação na Educação - LÊTECE. Tem experiência na área de Educação, com ênfase em Educação a Distância. E-mail: [katia@ufmt.br](mailto:katia@ufmt.br)

*Recebido em julho de 2016*  
*Aprovado em setembro de 2016*



# Política pública de formação docente na perspectiva dos professores universitários

*Public policy of teacher training on the perspective of university professors*

*Política pública de formación docente en la perspectiva de los profesores universitarios*

---

VALÉRIA MOREIRA REZENDE  
ROGÉRIA MOREIRA REZENDE ISOBE

**Resumo:** O artigo apresenta resultados de investigação que analisa o Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência, tendo como foco o modo como os professores universitários que atuam no Programa o concebem e avaliam enquanto política de formação docente. Os resultados do estudo qualitativo ressaltam como aspecto positivo a aproximação entre universidade e escola enquanto espaços colaborativos de formação, mas sinalizam problemas, entre os quais, dificuldades estruturais, alta rotatividade dos licenciandos e as limitações relacionadas à formação política dos licenciandos. Conclui que o Pibid, como política complementar, pode converter-se em reproduzidor das atuais mazelas no campo da formação de professores.

---

**Palavras-chave:** Política de formação docente; formação política; Pibid.

**Abstract:** The article presents research results that analyze the Institutional Program of the Initiation to Teaching Scholarship (PIBID), focusing on how the university professors who work in the Program conceive and evaluate it as a teacher educational policy. The results of the qualitative study point to the positive aspect of the approximation between university and school as collaborative learning spaces, but they indicate problems. Among them, structural difficulties, high turnover of the graduates and the limitations related to the political formation of the undergraduates. It concludes that the PIBID, as a complementary policy, can become a reproducer of the current problems in the field of teacher training.

---

**Keywords:** Teacher training policy; political formation; PIBID.

**Resumen:** El artículo presenta resultados de investigación que analizan el Programa Institucional de Becas de Iniciación a la Docencia, teniendo como foco el modo cómo los profesores universitarios, que actúan en el programa, lo conciben y evalúan como política de formación docente. Los resultados del estudio cualitativo resaltan como aspecto positivo el acercamiento entre universidad y escuela como espacios colaborativos de formación, pero señalan problemas,

entre los cuales, dificultades estructurales, alta alternancia de los académicos y las limitaciones relacionadas a la formación política de los académicos. Se concluye que el Pibid, como política complementaria, puede convertirse en reproductor de las actuales molestias en el campo de la formación de profesores.

---

**Palabras clave:** Política de formación docente; formación política; PIBID.

## INTRODUÇÃO

A preocupação com a formação e a profissionalização docente consiste em um dos pontos fortes do cenário educacional internacional. Nas últimas décadas, foram produzidos inúmeros relatórios internacionais, artigos científicos, teses de doutoramento, discursos políticos, nos quais se nota um “consenso discursivo” sobre a necessidade de redefinir os processos de formação de professores tendo em vista uma efetiva mudança nas práticas escolares, de modo a responder aos inúmeros desafios da complexa sociedade do século XXI (NÓVOA, 2009).

Nesse “consenso discursivo” presente no conjunto de materiais produzidos em diversas instâncias internacionais, notam-se alguns princípios norteadores das políticas voltadas para assegurar a aprendizagem docente e o desenvolvimento profissional dos professores:

Articulação da formação inicial, indução e formação em serviço numa perspectiva de aprendizagem ao longo da vida; atenção aos primeiros anos de exercício profissional e à inserção dos jovens professores nas escolas; valorização do professor reflexivo e de uma formação de professores baseada na investigação; importância das culturas colaborativas, do trabalho em equipa, do acompanhamento, da supervisão e da avaliação dos professores, etc. (NOVOA, 2009 p. 13).

O autor adverte que o fato de termos construído um discurso coerente e, em muitos aspectos, consensual não significa que tenhamos conseguido fazer aquilo que dizemos, pois a inflação retórica sobre os professores e sua formação não é acompanhada por uma política de valorização do magistério e de sua autonomia profissional; ao contrário, o que se percebe é uma ampliação dos controles estatais sobre a prática docente. Nesse sentido, o autor afirma ser necessário

Construir políticas que reforcem os professores, os seus saberes e seus campos de actuação, que valorizem as culturas docentes, e que não transformem os professores numa profissão dominada pelos universitários, pelos peritos ou pela “indústria do ensino” (*Idem*, p. 16).

No Brasil, em consonância com o debate internacional, o trabalho docente também tem sido alvo de constantes debates e discussões que ressaltam a necessidade de mudanças nos processos de formação inicial e continuada de professores, tendo em vista a construção de novos horizontes no campo educativo. Entre as questões amplamente discutidas, destaca-se a crítica ao distanciamento existente entre o que a universidade ensina e aquilo que é vivenciado na instituição escolar. A complexidade do trabalho educativo exige a construção de práticas colaborativas na formação dos professores, partindo do pressuposto de que a escola se configura como o espaço de formação, reflexão e análise partilhadas das práticas educacionais.

Nesse cenário, foi criado, em 2007, o Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (Pibid), iniciado em 2008, que vem consolidando-se cada vez mais como parte integrante no processo formativo dos estudantes e, sobretudo, estimulando parcerias entre universidades e escolas básicas.

Dentre as principais contribuições a que se dispõe o Programa, destaca-se a possibilidade de inserção dos licenciandos - aluno bolsista - na escola básica, de modo a observar, refletir e atuar naquele espaço junto aos demais educadores. A proposta é de que a universidade tenha a oportunidade de ampliar as dimensões do processo de formação de professores, que não mais se restringe aos limites de seus muros, mas agrega a dinâmica da escola pública como espaço formador, campo fecundo para que os licenciandos consolidem a práxis educativa.

Por outro lado, o Programa objetiva contribuir para que o professor supervisor - docente participante do Pibid que atua na escola básica - volte-se para sua própria prática e a confronto com as discussões teóricas realizadas em grupo, perscrutando subsídios para sua atuação, ampliando, dessa forma, a construção de saberes e experiências no cotidiano escolar. Assim, o Pibid tem como foco a formação docente, tanto inicial (aluno bolsista) como continuada (supervisores). Trata-se, portanto, de um programa de ação de certo modo coerente com o “consenso discursivo” construído sobre a formação de professores na medida em que os objetivos propalados deixam entrever a ideia de que “nossas propostas teóricas só fazem sentido se forem construídas dentro da profissão, se forem apropriadas a partir de uma reflexão dos professores sobre o seu próprio trabalho” (NÓVOA, 2009, p. 18).

Como política complementar de formação de professores em franco processo de expansão em nível nacional, faz-se necessário aguçar o olhar sobre o Pibid, buscando evidenciar seus limites e possibilidades. Com esse objetivo, este estudo buscou analisar o modo como o concebem os professores universitários

que atuam como coordenadores de área (CA)<sup>1</sup> no Pibid e como o avaliam enquanto política pública de formação de professores. Além disso, busca investigar os desdobramentos da implantação e do desenvolvimento do Programa, no sentido de perscrutar a formação política que oferece aos envolvidos.

A investigação - que integra um conjunto de estudos e pesquisas sobre políticas educacionais e de formação de professores - concentra-se nas ações do projeto institucional Pibid elaborado pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU), desenvolvidas por meio dos subprojetos na Faculdade de Ciências Integradas do Pontal (Facip), campus do Pontal, na cidade de Ituiutaba-MG.

A problematização central deste estudo direciona-se para a seguinte questão: como os professores universitários que atuam no Pibid concebem e avaliam o Programa enquanto política pública para subsidiar a formação inicial dos licenciandos? Para a coleta de dados, foi utilizada a técnica da entrevista semiestruturada, “na qual o entrevistado tem a possibilidade de discorrer sobre o tema em questão sem se prender à indagação formulada” (MINAYO, 2011, p. 61). As entrevistas foram realizadas com nove dos quinze coordenadores de área que participam do Programa. A análise dos dados tomou como referência o cotejamento das propostas do Programa; tendo como suporte as referências teóricas utilizadas, buscamos evidenciar as proposições e as contradições existentes entre a proposta e sua concretização.

## A PARTICIPAÇÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA NO PIBID

O Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência, foi criado em 2007 e iniciou sua implementação em 2008. Por meio do Decreto nº 7.219, de 24 de junho de 2010 (BRASIL, 2010), o Programa foi ampliado, estendendo-se às instituições de ensino superior (IES) de todo o território nacional. Na Universidade Federal de Uberlândia (UFU) o Pibid se iniciou em 2008 e está na quarta edição, como mostra o quadro a seguir:

---

1 São os professores universitários que assumem a coordenação de um subprojeto do Pibid para desenvolver uma área específica do curso de formação de professores a que pertencem.

### Quadro 1: Edições do Pibid-UFU, 2008-2013

Ano	CL		C		S		L		EEB	
	Udia	Itba								
2008	4	-	4	-	10	-	53	-	5	-
2009	7	4	7	4	16	8	144	80	8	4
2011	16	7	16	7	29	12	225	98	17	7
2013	21	8	40	15	82	32	583	212	39	16

Legenda: CL, Cursos de Licenciatura; C, Coordenadores; S, Supervisores; L, Licenciandos; EEB, Escolas de Educação Básica; Udia, Uberlândia; Itba, Ituiutaba.

Fonte: Projetos institucionais Pibid-UFU disponíveis em: <http://www.pibid.prograd.ufu.br>.

Nota-se a cada edição, o aumento progressivo de sujeitos, cursos e instituições escolares envolvidas no Programa, tanto nos *campus* de Uberlândia como no *campus* de Ituiutaba (Facip). O atual projeto da UFU conta com a participação de 982 sujeitos envolvidos, sendo uma coordenadora institucional, três coordenadores de gestão, 55 coordenadores de área, 114 supervisores e 795 licenciandos. Estão envolvidos 29 cursos de licenciatura e 55 escolas de Educação Básica, com atendimento da Educação Infantil até o Ensino Médio e também às modalidades de ensino e diversidades culturais.

Esse aumento expressivo do número de bolsas concedidas desde o início do Programa faz parte da política de investimento da Capes, que se propôs rever as normas a fim de expandi-lo. A meta a ser atingida seria a concessão de cem mil bolsas em 2014. E chegou-se próximo disso, com a adesão de 90.254 bolsas no final do ano (BRASIL, 2013). De acordo com o atual Projeto Institucional, as unidades acadêmicas que o compõem poderão fortalecer-se, estabelecendo diálogos sobre a formação e a escola pública por meio de uma construção coletiva e compartilhada.

Como política complementar de formação inicial de professores em franco processo de expansão em nível nacional, traduzida como um fenômeno de possibilidades, já é possível fazer questionamentos a respeito dos impactos do Programa na UFU: o Pibid tem oportunizado aos licenciandos reflexões significativas sobre a ação docente e o trabalho escolar? A relação universidade-escola tem promovido mudanças significativas a partir dessa convivência? Os princípios de formação que sustentam as propostas dos subprojetos efetivam-se na prática? A “parceria” da União com os demais entes federados tem garantido a plena execução do Programa, com condições favoráveis? O Pibid tem promovido mudanças que valorizam a cultura docente, tanto inicial (aluno bolsista) como

continuada (supervisores), ou se baseia no imediatismo para resolver problemas nos dois âmbitos? O Programa tem contribuído para a oferta da formação política necessária a uma atuação crítica do sujeito na escola?

Muitos desses questionamentos remetem à necessidade de realização de outras investigações. No entanto, os gestores dos subprojetos das instituições formadoras apresentam algumas respostas que podem suscitar reflexões sobre as políticas de formação de professores.

## DIÁLOGOS COM OS PROFESSORES UNIVERSITÁRIOS SOBRE AS AÇÕES DO PIBID

A abordagem que direcionou as discussões deste item volta-se para a problematização das concepções e princípios que orientam as ações e as estratégias empreendidas por coordenadores de área (CA) do Pibid/Facip/UFU, assim como a investigação sobre que avaliação fazem esses sujeitos do Programa a partir de suas experiências no exercício de suas funções. Para tanto, procedeu-se à análise das entrevistas semiestruturadas, realizadas com nove dos quinze coordenadores de área, que também são autores dos subprojetos que coordenam na instituição. Para preservar o anonimato dos sujeitos entrevistados, seus nomes serão representados pelas letras iniciais de “coordenador de área” - CA - seguidas de um numeral, de 1 a 9. Tomamos como referência duas categorias de análise que orientaram o roteiro de perguntas para a entrevista: ‘concepções e atribuições do Pibid’ e ‘avaliação que fazem do Programa’.

Como ponto de partida, perguntamos aos professores o que justificou a elaboração de uma proposta para o subprojeto do Pibid. Os depoentes foram unânimes em considerar o Programa como nova e promissora possibilidade de promover a formação docente, como verificamos em algumas de suas falas: “oferecer uma formação pedagógica melhor para os licenciandos (CA7); “Melhorar a qualidade do professor em exercício na escola (CA1)”; “Possibilidade de melhorar a relação com a escola e, com isso, melhorar os trabalhos com o estágio supervisionado (CA2)”; Por acreditar que a partir do Pibid os alunos do curso teriam oportunidades diferenciadas para sua formação (CA3); “Para dar essa formação pedagógica, não só teórica, mas prática, porque o curso não dá conta (CA4)”.

Os entrevistados concebem o Programa como um colaborador para potencializar o trabalho que já realizam. Reconhecem que a formação oferecida pelo curso apresenta lacunas quanto à oferta dos estágios supervisionados, à

articulação entre teoria e prática e à ausência de potencialização da formação pedagógica, além de constatar a falta de preparo dos professores da Educação Básica, que se beneficiam por meio de formação continuada.

Quando perguntamos sobre as contribuições do Pibid para a formação dos futuros professores, as respostas dos depoentes apontam para um conjunto diverso de possibilidades relacionadas à: “Vivência de experiências metodológicas diferenciadas” (CA9); “Articulação da teoria – ‘aprendida’ na universidade - e da prática - vivenciada na escola (CA3)”; “Incentivo à docência e valorização do magistério (CA8)”. Todos os entrevistados destacaram, de alguma forma, a importância da presença do licenciando na escola.

A efetivação do trabalho colaborativo entre universidade e escola se configura em grande desafio a ser enfrentado, pois a simples presença do licenciando na escola não garante essa interação, podendo manter a tradicional segregação entre os dois campos distintos de formação: a universidade como *locus* da teorização e a escola o *locus* da prática. Sobre essa questão, são pertinentes as observações de Pereira (1999)

Não basta o domínio de conteúdos específicos ou pedagógicos para alguém se tornar um bom professor, também não é suficiente estar em contato apenas com a prática para se garantir uma formação docente de qualidade. Sabe-se que a prática pedagógica não é isenta de conhecimentos teóricos e que estes, por sua vez, ganham novos significados quando diante da realidade escolar (p. 114).

Uma importante questão sinalizada pelos entrevistados consiste na função do supervisor como coformador do licenciando, valorizando os saberes e a cultura do professor que atua na escola básica:

Com o Pibid, o professor da Educação Básica passa a ser compreendido como um coformador, alguém dotado de um saber experiencial e, por isso, responsável pela formação dos futuros professores; os licenciandos têm a oportunidade de acompanhar aulas e aprender conteúdos de forma diferenciada da que vivenciam na graduação (CA2).

A propósito dessa questão, Nóvoa (2009) sublinha a importância de delimitar um lugar predominante na formação dos futuros docentes aos professores que atuam na escola básica para reforçar o sentimento de pertença e identidade profissional essencial para efetivação dos processos de transformação da realidade escolar. Para o autor, a exemplo dos médicos e hospitais escolares que atuam de modo efetivo na formação inicial, “é preciso passar a formação de professores para dentro da profissão”, concedendo aos professores mais experientes um papel central na formação dos mais jovens, pois não haverá “nenhuma mudança

significativa se a ‘comunidade dos formadores de professores’ e a ‘comunidade dos professores’ não se tornarem mais permeáveis e imbricadas” (p. 16).

Apesar de todos os sujeitos asseverarem a importância do Pibid, na avaliação que fizeram foram apontados muitos problemas: nas escolas, condições físicas, materiais e estruturais desfavoráveis; nos subprojetos, alta rotatividade dos licenciandos; absoluta falta de integração das ações do Pibid com as outras áreas do curso. “Entre os demais professores do curso, verbalmente, o Pibid até chega a ser reconhecido como significativo apoio na formação dos alunos, mas não se envolvem” (CA5).

Um aspecto destacado pelos entrevistados é que, de certo modo, o Programa se apresenta restritivo e excludente, na medida em que não atende a todos os licenciandos, o que acaba gerando uma divisão no curso:

“De um lado, com status de superioridade, os ‘pibidianos’, que recebem um tipo de formação; de outro, os alunos restantes do curso de licenciatura, que não participam do Programa e recebem outro tipo de formação [...]. Igualmente, apenas um supervisor é selecionado para participar do Programa na escola” (CA7).

Outro aspecto destacado pelos depoentes é o desacerto nos repasses de recursos financeiros decorrente da forma de gestão dos recursos e da falta de articulação com instâncias superiores. A escassez ou contingenciamento dos recursos não facultam a realização das ações e atividades planejadas em cada subprojeto, o que desmobiliza e desmotiva os coordenadores, supervisores e seus alunos:

O problema está na gestão dos recursos e na forma como tem sido conduzida. Isso é muito frustrante, porque você gera uma expectativa na escola, nos alunos que participam. Estamos começando 2015, e o que foi previsto para 2014 ainda não se concretizou. Até acredito que faça parte da política nacional da Capes não ter repassado os recursos, só que talvez a distribuição pudesse ter sido diferente. Nós recebemos uma parcela de oito que deveriam ter sido pagas em 2014. (CA8).

Indagados sobre a estratégia do governo de implantar um programa de revitalização da formação inicial de professores como garantia da melhoria da qualidade do ensino na Educação Básica no Brasil, todos os depoentes enaltecem as vantagens do Pibid, mas o assumiram como política isolada e desprovida de contextualização, uma política de complemento que não se legitima:

Claro que não! Primeiro, porque não é com políticas alternativas que vamos dar conta de mudar a realidade da educação brasileira. Segundo, porque oferecer a tão alardeada “escola pública, gratuita e de qualidade para todos” passa por uma profunda reestruturação do sistema de ensino: condições de trabalho, plano de

carreira, política salarial, infraestrutura, entre outros. Como diz Mészáros, é contraditório procurarmos uma reforma sistêmica dentro do próprio sistema de capital. Ele assegura que só teremos uma alternativa diferente para a educação se nós rompermos com a lógica do capital. Conseguiremos? É o nosso maior desafio (CA5).

As questões observadas pelo entrevistado remetem às mazelas da Educação Básica brasileira regida pela lógica da Nova Gestão Pública (NGP) - implementada a partir dos anos 1990 em um contexto de reformas neoliberais - que engendrou uma forma de organização do ensino fundamentada na competição e na busca de eficiência, transformando a educação em mercadoria. As políticas educacionais brasileiras trazem em seu bojo, desde então, propostas de educação desenvolvidas por agências multilaterais<sup>2</sup> instituições que exercem grande influência nas diretrizes governamentais dos países em desenvolvimento - que concebem a educação como “serviço prestado” e o ensino como forma de comércio (DOURADO, 2002).

O desenvolvimento desse modelo de gestão caracterizado pela adoção dos critérios da economia privada na gestão da coisa pública coloca em risco os processos de expansão de direitos sociais pela estratégia do governo de desresponsabilização das políticas sociais, numa clara intenção de minimização dos direitos dos cidadãos pelo chamado neoliberalismo vigente e cada vez mais crescente (OLIVEIRA, 2015).

Ao mesmo tempo em que se desresponsabiliza o Estado, aumentam-se as estratégias de controle, utilizando-se como mecanismos regulatórios a elaboração de indicadores de desempenho e avaliação de resultados pautados na lógica mercadológica de incentivo à concorrência e à competitividade entre as instituições escolares.

Em decorrência da incorporação das orientações da NGP na área da educação, o ambiente escolar é invadido pelo que Afonso (2014) denomina “avaliocracia”, que consiste na configuração de um campo saturado de avaliações: das escolas, dos alunos, dos professores, dos sistemas de ensino, dos programas e das próprias políticas educacionais.

Esse processo leva gestores e professores à busca obstinada por melhores resultados que são divulgados em *rankings* nacionais e internacionais, independentemente das condições de trabalho às quais esses profissionais estão submetidos. Os professores e gestores das escolas sofrem, nesse processo, com

---

2 Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Unesco, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento, Fundo Monetário Internacional (FMI), Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), entre outros.

o sentimento de frustração e de culpabilização quando os resultados não são satisfatórios. Essa estratégia de responsabilização das instituições educacionais pela melhoria da qualidade e pelo desempenho dos alunos gera, ainda, a intensificação do trabalho dos profissionais da educação, na medida em que, pela lógica meritocrática, o recebimento de recursos financeiros está condicionado aos índices alcançados pela instituição.

Vemo-nos diante de desafios de toda ordem, e, por isso, significativas mudanças nas condições de trabalho dos profissionais da educação se fazem necessárias quando se implementam políticas de formação docente tendo em vista a melhoria da Educação Básica. Nessa perspectiva, é preciso considerar que o trabalho docente não se detém especificamente nas questões de ensino e aprendizagem, mas implica o processo formativo do sujeito que envolve questões sociais, requer uma inserção cultural e assume uma dimensão política. Dessa forma, o modo como o licenciando é formado na universidade ressoará na forma como ele irá atuar como docente na Educação Básica. Formar o cidadão capaz de perceber de forma crítica os problemas decorrentes da sociedade capitalista contemporânea - marcada pela ideologia neoliberal - para que ele não seja subjugado à condição de subordinação, implica ter como referência professores com essa mesma concepção. O professor medíocre formará alunos medíocres. Por isso, é preciso questionar o modo como os cursos de formação de professores conduzem essa formação política dos futuros professores.

Perguntamos então aos professores se o acesso facilitado à escola básica que vinha sendo feito por meio do Pibid, aliado às vivências da vida acadêmica, contribuía com a formação política dos futuros professores. As respostas demonstram que os professores enfatizaram as limitações do Programa quanto à oferta de formação política na medida em que este restringe suas ações à execução de atividades pontuais para a resolução de problemas do momento:

Como política pública, o Pibid não pode ser visto com um olhar ingênuo. Primeiro, porque ele se configura como uma política de caráter imediatista, que desenvolve ações pontuais para resolver problemas pontuais. Esse imediatismo desconsidera a visão do todo, aliena o aluno e o impede de fazer uma reflexão crítica da sua formação e do que o espera depois de formado. Segundo, porque a profissão docente não se resume em resolver problemas pontuais, mas está sujeita às diversas variáveis construídas historicamente no País, tais como condições inadequadas de trabalho, desvalorização do exercício docente e do papel do professor na sociedade, ausência de um plano de carreira digno e salários pouco atrativos (CA1).

O Pibid tem oportunizado uma relação saudável entre universidade e escola básica. [...]. No entanto, as ações efetivamente desenvolvidas pelos alunos se restringem a dinamizar a metodologia das aulas. Não há uma problematização do contexto e a prática acaba por encerrar-se em si mesma (CA8).

Os professores apresentaram também uma descrença em relação à formação de seus alunos, atribuída à lógica precária de organização do sistema de ensino, que resulta na má formação da Educação Básica e no desinteresse do próprio aluno:

Vivemos num momento de oportunidade ímpar com o Pibid. Entretanto, o anseio de buscar o alcance de números nos torna muito volúveis e suscetíveis a cair nessa armadilha de analfabetos funcionais. Eu tenho alunos que não sabem interpretar, não conseguem escrever, e eles chegaram assim na Universidade (CA2).

Outra questão importante que evidencia o nível de despreparo dos alunos é que tenho que pegar leve nas cobranças, porque se eu cobro, na semana seguinte o aluno não aparece. Ai vai ter um subprojeto sem alunos? E essa não é uma realidade só minha, sejamos bem sensatos. E esses números são bons para a educação? Tem como substanciar uma formação política com os alunos? Acredito que não. (CA2).

Observamos uma séria crítica dos professores coordenadores no que se refere à organização do sistema de ensino, que produz políticas de complemento no ensino superior sem ter tido o cuidado de alicerçar a base da formação, o Ensino Fundamental e o Ensino Médio. Esta forma de legislar sobre a educação prefigurando um trabalho desarticulado do professor reforça o que expressa o pensamento de Veiga e Quixadá-Viana (2010) quando afirmam que, nesse contexto, é marcante a “transmissão rápida de conhecimentos, habilitação relâmpago de professores [...] dosando e quantificando resumidamente o conhecimento até chegar à informação técnico-instrumental de um *que fazer* acrítico e alienado” (p. 17). Mais uma vez reforça-se a política de supressão feita pelo Estado neoliberal.

Portanto, seguramente não serão essas políticas alternativas de caráter imediatista e desprovidas de formação política que mudarão efetivamente o atual cenário educacional do Brasil. A mudança requer uma transformação social como via para a reestruturação da sociedade. Na concepção de Mészáros (2008) “A transformação social emancipadora radical requerida é inconcebível sem uma concreta e ativa contribuição da educação no sentido amplo (p. 76). Essa mudança também passa pela formação dos profissionais da educação, sujeitos historicamente constituídos, que se identifiquem com o trabalho que realizam e nele se reconheçam.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Verificamos que, pela ótica dos professores coordenadores de área, o Pibid é visto como oportunidade potencial de aproximar a universidade e a escola. Sem dúvida, é essa uma das mais positivas estratégias do Programa no sentido do enfrentamento de um problema histórico nos modos de organização da profissão docente, marcada por fortes tradições individualistas, na medida em que possibilitam a construção de culturas colaborativas entre o mundo profissional e o mundo universitário nos processos de formação inicial de professores.

O desafio que temos pela frente é romper com uma formação pautada em uma racionalidade técnica que se restringe aos muros escolares e não consegue dar respostas úteis aos futuros professores no que toca à complexa realidade que irão enfrentar. Hoje, talvez mais do que nunca, impõe-se a necessidade de uma formação política como referência para um processo significativo da formação e valorização dos professores, pois a força de uma profissão se define, em grande parte, por sua capacidade de participação política nas sociedades contemporâneas.

Programas como o Pibid motivam algumas mudanças, especialmente no que diz respeito a novas metodologias/didáticas, mas a melhoria da qualidade da Educação Básica exige alterações das condições existentes nas escolas. Essa forma de fazer política seria desnecessária se houvesse o compromisso do Estado em assumir a formação docente como obrigação social, por meio da reestruturação dos cursos de licenciatura e, aliado a isso, a oferta de justas políticas no que se refere a salário e carreira, com condições favoráveis de trabalho para todos os profissionais da educação.

## REFERÊNCIAS

AFONSO, A. J. Questões, objetos e perspectivas em avaliação. **Avaliação**: Campinas; Sorocaba SP, n° 2, julho p. 487-507, 2014.

BRASIL. **Pibid - Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência** [online]. Brasília: MEC, 2008. Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/educacao-basica/capespibid>>. Acesso em: 6 fev. 2015.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 7.219**, de 24 de junho de 2010. Dispõe sobre o Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (Pibid). Brasília: Imprensa Nacional, 2010.

\_\_\_\_\_. **Relatórios e dados** [online]. Brasília: MEC, 2013. Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/educacao-basica/capespibid/relatorios-e-dados>>. Acesso em: 6 fev. 2013.

DOURADO, L. F. Reforma do Estado e as políticas para a educação superior no Brasil nos anos 90. **Educação e Sociedade**, v. 23, n. 80, p. 234-252, set. 2002.

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

MINAYO, M. C. de S. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 30ª ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

NÓVOA, A. **Professores: Imagens do futuro presente**. Lisboa: Educa, 2009.

OLIVEIRA, D. A. Nova Gestão Pública e governos democrático-populares: contradições entre a busca da eficiência e a ampliação do direito à educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, n.º. 132, p. 625-646, jul.-set., 2015

PEREIRA, J. E. D. As licenciaturas e as novas políticas educacionais para a formação docente. **Educação & Sociedade**, Campinas, n.º. 68, p. 109-125, dez. 1999.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA. **Projeto Institucional do Programa Institucional de bolsa de Iniciação à Docência - Pibid. 2008-2013**. Disponível em: <<http://www.pibid.prograd.ufu.br/?q=ProjetoInstitucional>>. Acesso em: 1º fev. 2015.

VEIGA, I. P. A.; QUIXADÁ VIANA, C. M. Q. Formação de professores: um campo de possibilidades inovadoras. In: VEIGA, I. P. A.; SILVA, E. F. (orgs.). **A escola mudou**. Que mude a formação de professores! Campinas, SP: Papirus, 2010. p. 13-34.

---

**VALÉRIA MOREIRA REZENDE** é Doutora em Educação pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Atualmente é docente pesquisadora do Curso de Pedagogia da Universidade Federal de Uberlândia - FACIP. Trabalha com as disciplinas: Currículo, Planejamento Educacional, Prática Educativa e Estágio Supervisionado e Educação e Transformação Social. Credenciada no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Uberlândia, na Linha de Pesquisa Estado, Políticas e Gestão da Educação. Líder do Grupo

de Estudos e Pesquisas em Política, Formação Docente e Práticas Educativas - GEPPPE. Desenvolve pesquisas em Políticas Educacionais com ênfase nos seguintes temas: Planejamento e Práticas Educativas, Formação/Trabalho Docente e Currículo e o Trabalho Pedagógico. E-mail: valeria.rezende@ufu.br

**ROGÉRIA MOREIRA REZENDE ISOBE** possui Graduação em Pedagogia pela Universidade Federal de Uberlândia (2001), Mestrado (2004) e Doutorado (2008) em Educação pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professora Adjunta do Departamento de Educação da Universidade Federal do Triângulo Mineiro (UFTM). Desenvolve atividades de ensino nos cursos de Licenciatura da UFTM bem como projetos de extensão e pesquisa com foco nos seguintes temas: História da Educação, Cultura e Educação e Políticas Educacionais voltadas para o trabalho docente, reconhecendo o caráter essencialmente histórico dos processos que envolvem a temática. E-mail: rogeriaisobe@gmail.com.br

*Recebido em setembro de 2016*

*Aprovado em outubro de 2016*

# A interdisciplinaridade e a arte do malabarismo na formação de professores e professoras

*Interdisciplinarity and the art of malabarism in teacher training*  
*La interdisciplinaridad y el arte del malabarismo en la formación de profesores y profesoras*

---

ELIANA PÓVOAS PEREIRA ESTRELA BRITO

**Resumo:** O presente trabalho analisa dois Projetos de Cursos de Licenciaturas Interdisciplinares em Humanidades. Um deles, ofertado pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA) e o outro, pela Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA). Busca compreender como a interdisciplinaridade é trabalhada nos Projetos Pedagógicos desses cursos e quais são as implicações para o perfil do profissional que se propõem formar. A análise identificou que a interdisciplinaridade seguiu abordagens diferentes em cada um dos projetos pedagógicos, mas, orientados por disposições legais comuns às licenciaturas, os dois cursos orientam-se pela lógica curricular disciplinar comprometendo a formação interdisciplinar a ser certificada aos futuros profissionais do magistério da Educação Básica.

**Palavras-chave:** Licenciaturas interdisciplinares; formação de professores; currículo.

**Abstract:** The present work analyzes two projects of Interdisciplinary Graduation Program in the Humanities, one of them offered by the Federal University of Maranhão (UFMA), and the other by the Federal University of Pampa (UNIPAMPA). It seeks to understand how interdisciplinarity is worked out in the Pedagogical Projects of the Courses and what are the implications for the formation of the professional profile that they propose to train. The analysis identified that interdisciplinarity followed different approaches in each of the Pedagogical Projects of the Courses but, guided by legal provisions common to the degrees, the two courses are guided by the disciplinary curricular logic committing the interdisciplinarity training to be certified to the future professionals of the teaching profession of basic education.

**Keywords:** Interdisciplinary graduation programmes; teaching training; curriculum.

**Resumen:** El presente trabajo analiza dos Proyectos de Cursos de Profesorados Interdisciplinares en Humanidades. Uno de ellos, ofrecido por la *Universidade Federal do Maranhão* (UFMA), y otro, por la *Universidade Federal do Pampa* (UNIPAMPA). Se busca comprender cómo la interdisciplinaridad es trabajada en esos Proyectos Pedagógicos de los Cursos y cuáles son las implicaciones para la formación del perfil profesional a que se proponen formar. El análisis

identificó que la interdisciplinaridad siguió abordajes diferentes en cada uno de los Proyectos Pedagógicos de los Cursos, sin embargo, orientados por disposiciones legales comunes a los profesorados, los dos cursos se orientan por la lógica curricular disciplinar comprometiendo la formación interdisciplinar a ser certificada a los futuros profesionales del magisterio de la educación básica.

---

**Palabras clave:** Profesorados interdisciplinares; formación de profesores; currículo.

## INTRODUÇÃO

O Ministro da Educação, Aloizio Mercadante, em discurso proferido em 28 de março de 2016<sup>1</sup>, anunciou a criação de 105 mil vagas para professores e professoras da rede pública, afirmando que: “se nós quisermos ter qualidade na educação, nós teremos que resolver a formação do professor. Não há outro caminho. Eu diria que é o ponto mais estratégico para melhorar a educação no Brasil”. A proposta do atual Ministro da Educação segue a lógica historicamente constituída pelas políticas educacionais a serviço da Educação Básica, que estabelecem correlações lineares e diretas entre as dificuldades apresentadas por esse nível de ensino e as supostas deficiências dos profissionais que nela atuam. E o remédio recomendado pelas políticas oficiais tem sido materializado por um vigoroso conjunto de proposições normativas que objetivam promover o melhoramento da Educação Básica a partir de intervenções na formação docente.

Embora, essas relações de forças entre formação de professores/as e demandas sociais, políticas, culturais e econômicas possam remeter à criação das Escolas Normais no século XIX, é possível afirmar que houve um acirramento dessas proposições, em especial a partir da Lei 9494/96 e incorporações posteriores. Tomando aqui a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) como marco inicial, podemos dizer que atravessamos esses últimos vinte anos buscando, a partir de diferentes abordagens teóricas e de diversos enfoques metodológicos, resolver a velha dicotomia constituída pelo par teoria e prática enquanto peças centrais para a formulação das políticas de formação de professores e professoras.

Nessa direção, após a promulgação da Lei 9394/96, de Diretrizes e Bases, um conjunto de orientações normativas foi colocado à disposição dos professores em consonância com as modificações que concomitantemente eram previstas para a educação básica. Disseminando um discurso que atribui a disciplinarização dos conhecimentos o fracasso e o descompasso entre os processos de escolarização e as licenciaturas, as Diretrizes Curriculares Nacionais (CNE/CP 009/2001)

---

1 Discurso proferido em 28 de março de 2016. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/component/content/index.php?option=com\\_content&view=article&id=35121:universidade-do-professor-oferecera-105-mil-vagas-para-que-docentes-complete-formacao&catid=211&Itemid=86](http://portal.mec.gov.br/component/content/index.php?option=com_content&view=article&id=35121:universidade-do-professor-oferecera-105-mil-vagas-para-que-docentes-complete-formacao&catid=211&Itemid=86). Acesso em: 29/03/16.

(BRASIL, 2001) pulverizaram um discurso em que a interdisciplinaridade, atrelada à noção de competência e de contextualização seria uma espécie de fórmula mágica para a solução dos problemas enfrentados na Educação Básica e na formação dos profissionais que nela atuam. Lê-se nas DCNs:

A maioria das capacidades que se pretende que os alunos da educação infantil, do ensino fundamental e do médio desenvolvem, atravessa as tradicionais fronteiras disciplinares e exige um trabalho integrado de diferentes professores. Na perspectiva da simetria invertida, isso reforça a necessidade de que a matriz curricular da formação do professor contemple estudos e atividades interdisciplinares (BRASIL, 2001, p. 54).

Guiadas por essas diretrizes, as instituições de Ensino Superior, responsáveis pela formação de professores, vêm apostando em cursos de licenciaturas que atendam às qualificações normativas como possibilidade de contribuir para a qualificação da Educação Básica. Entre essas iniciativas, as Licenciaturas Interdisciplinares<sup>2</sup> (LIs), cuja a emergência se deu como uma das contrapartidas da adesão das universidades públicas às metas propostas pelo Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI)<sup>3</sup>.

Uma das universidades que ganhou destaque nacional no REUNI foi a Universidade Federal da Bahia (UFBA). Essa instituição apresentou uma proposta de reestruturação dos cursos de graduação por meio da criação dos Bacharelados Interdisciplinares (BI), em total consonância com as diretrizes gerais do REUNI<sup>4</sup>, “dotando a UFBA de uma nova estrutura de cursos de graduação, interdisciplinar, flexível, abrangente e articulada à pós-graduação, posicionando-se como a primeira universidade brasileira a ter uma estrutura curricular compatível com regime modulares de formação de ciclos” (UFBA, 2008, p.5).

Os cursos de Bacharelados Interdisciplinares são definidos como programas de formação em nível de graduação de natureza geral, que conduzem à

---

2        Aqui, cabe uma ressalva: enquanto os cursos de Bacharelados Interdisciplinares tiveram, pelo Parecer CNE/CES nº 266/2011, seus referenciais orientadores homologados, os cursos de licenciaturas interdisciplinares por não terem sido devidamente subsidiados pelo “Grupo de Trabalho dos Bacharelados e Licenciaturas Interdisciplinares”, constituído pela SESu/MEC, Portaria nº 383/2010, não possuem sustentação legal neste Parecer.

3        O Programa REUNI foi instituído pelo Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007, enquanto uma das ações integrantes do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) atribuindo à Educação Superior um papel estratégico para o desenvolvimento econômico e social. O REUNI, como já amplamente divulgado, teve como mote estruturador, a expansão e a interiorização da Educação Superior pública, a partir da reestruturação das instituições federais de ensino superior (IFES), como uma das condições de adesão ao programa.

4        A Universidade Federal do ABC (UFABC), que já apostava na formação interdisciplinar da graduação (bacharelados), foi criada, em 2005, já no âmbito do REUNI e seguindo as diretrizes previstas pelo Programa.

diplomação, a partir de grandes áreas do conhecimento (Linguagens; Humanidades; Saúde; Ciência e suas tecnologias). Esses cursos, com terminalidades próprias, devem desenvolver competências, habilidades e conhecimentos gerais congruentes e alinhadas às necessidades do mundo do trabalho apresentadas pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), do Sistema das Nações Unidas, na Conferência Mundial de Educação Superior da UNESCO, realizada em Paris no ano de 1998 (BRASIL,2011).

Os “Referenciais orientadores para os Bacharelados Interdisciplinares e Similares das Universidades Federais” (BRASIL, 2010) trazem como princípios norteadores: formação acadêmica baseada na interdisciplinaridade, metodologias ativas, alta flexibilização curricular, foco nas dinâmicas de inovação científica, tecnológica, competências e habilidades, estímulo à iniciativa individual, à capacidade de pensamento crítico, à autonomia intelectual, ao espírito inventivo, inovador e empreendedor, valorização do trabalho em equipe, entre outros.

Em consonância com esses princípios e suas promessas inovadoras, 15 universidades federais iniciaram, a partir de 2006, a oferta de cursos interdisciplinares. Entre esses cursos, são criadas as licenciaturas interdisciplinares, cuja emergência se dá a partir do atendimento às metas e estratégias colocadas pelo REUNI para as universidades. Por efeito, trata-se de uma invenção político-pedagógica que atende às demandas de uma reforma universitária pautada pelo reordenamento das relações sociais, culturais e econômicas nas sociedades contemporâneas.

Disseminando um discurso desqualificador da Educação Superior pública brasileira, o REUNI centrou suas críticas na organização curricular dos cursos de graduação, descritos como fragmentados, desarticulados e defasados em relação às demandas contemporâneas. Nessa esteira discursiva, postulou a favor da necessidade de que mudanças curriculares profundas e urgentes ocorressem, pois “a manutenção da atual estrutura curricular de formação profissional e acadêmica, ao reforçar as lógicas da precocidade profissional e da compartimentação do saber, coloca o país em risco de isolamento nas esferas científica, tecnológica e intelectual de um mundo cada dia mais globalizado e inter-relacionado” (BRASIL,2007a, p.10).

Avançando na agenda do texto, uma brevíssima inserção histórica vai apontar a emergência da noção de interdisciplinaridade nos textos acadêmicos, políticos e empresariais, a partir da década de 1960, tendo no relatório do Centro para a Pesquisa e Inovação do Ensino (CERI), filiado à Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), seu marco inaugural. Seguindo as orientações dos estudos realizados por Hilton Japiassu (1976), referência pioneira sobre o tema da interdisciplinaridade no Brasil, foi a partir do Seminário

sobre interdisciplinaridade e transdisciplinaridade e na posterior realização do “Seminário internacional sobre pluridisciplinaridade e interdisciplinaridade nas universidades”, ambos realizados em 1970 pelo CERI/OCDE e pelo Ministério da Educação Francês, que as noções de pluri(disciplinaridade), inter(disciplinaridade) e trans(disciplinaridade), sob a ótica da reflexão epistemológica, iniciaram suas trajetórias de problematizações.

As demandas políticas, sociais, culturais pelo estabelecimento de novas bases conceituais que contribuíssem para romper com as características do modelo disciplinar, suas fragmentações e especializações por campos de conhecimentos se dão em um momento histórico marcado tanto pelas reivindicações estudantis frente às formas de organização e estruturação do ensino, em especial, na França, quanto pelo declínio do modelo taylorista/fordista dos modos de produção capitalista das décadas de 60 e 70, do século passado. Em poucas palavras, a interdisciplinaridade, surge pelo tensionamento de forças produzidas pelo mundo do trabalho a partir da reestruturação do capital e pelos movimentos estudantis na França, insatisfeitos com um tipo de sistema de ensino que se mostrava precário ao mundo acadêmico.

As interações entre o mundo do trabalho e o da educação, foram discutidas, entre outros autores, por Mueller; Bianchetti, Jantsch (2011), quando tomaram como argumento central de sua problematização a tese de que a interdisciplinaridade, a partir do início da década de 1970, tem sido um conceito que vem sendo apropriado pelo mundo da produção, objetivando (em nível teórico e prático), “demandar da escola/universidade, um egresso cada vez mais adequado às características exigidas pelo atual mercado: flexível, maleável, adaptável, ajustável, disponível para as constantes mudanças do modo de produção vigente” (p. 175). Segundo os autores, a pergunta que deve ser feita deveria enfrentar, numa perspectiva histórica crítica, o seguinte paradoxo:

Durante anos a escola e a universidade formaram especialistas porque o mercado funcionava sob a égide da divisão técnica e social do trabalho, característica do paradigma taylorista-fordista, exigindo assim trabalhadores parcialmente preparados. Vamos açodadamente, nos empenhar em formar o generalista, o suposto trabalhador “interdisciplinar” porque esta é mais uma demanda do mercado? (*Idem*, p.188).

Nesta direção, embora ainda não tenhamos Diretrizes Curriculares que tratem, de forma específica, a formação de professores numa perspectiva nomeadamente interdisciplinar - Licenciaturas Interdisciplinares - sabemos que, desde o Programa REUNI, algumas universidades vêm apostando nessa modalidade de formação para professores, em consonância, com os textos políticos que normatizam e orientam a educação básica e a formação inicial e

continuada de seus profissionais. Se aceitarmos as provocações de Mueller, Bianchetti, Jantsch (2011), podemos questionar: A proposta de formação interdisciplinar do professor e da professora é mais uma produção acadêmica ajustada às exigências das reestruturações sofridas pelo mundo do trabalho? A que identidade profissional essas licenciaturas remetem?

Para buscar responder a essas questões, analiso dois Projetos de Cursos de Licenciaturas Interdisciplinares em Humanidades, oferecidos por duas instituições federais de ensino: Universidade Federal do Maranhão (UFMA) e Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA), tendo como ferramenta operacional para a análise a noção de interdisciplinaridade presente nos documentos oficiais que orientam os cursos de formação de professores e na literatura especializada na área. A escolha desses dois projetos pedagógicos de curso (PPCs) se deve, muito especialmente, ao fato de terem sido eles os primeiros cursos de licenciaturas interdisciplinares ofertados no Brasil.

## A INTERDISCIPLINARIDADE NOS PROJETOS PEDAGÓGICOS DOS CURSOS ANALISADOS

Os dois projetos pedagógicos de curso (PPCs) analisados guardam algumas características comuns: ambos foram criados em decorrência do REUNI. De igual forma, os PPCs reconhecem o caráter político que os cursos possuem na perspectiva da interiorização e expansão da formação de professores que atendam às demandas locais e regionais, em consonância com as proposições presentes nas disposições legais que os orientam. Cabe ressaltar que como foram licenciaturas criadas antes da recente publicação das Novas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial e Continuada dos Profissionais do Magistério da Educação Básica (PARECER CNE/CP N°:2/2015), esses PPCs, seguem, em termos de diretrizes para a formação de professores, as orientações previstas no Parecer CNE/CP 09/2001 (BRASIL, 2001) e na Resolução CNE/CP 1, de 18 de fevereiro de 2002 (BRASIL, 2002), que instituem as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura de graduação plena.

## O PROJETO PEDAGÓGICO DO CURSO DE LICENCIATURA INTERDISCIPLINAR EM CIÊNCIAS HUMANAS/HISTÓRIA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO (UFMA)

A proposta se apresenta como um curso de formação interdisciplinar na área de Ciências Humanas (História, Geografia, Filosofia e Sociologia), preparando professores para atuarem nos anos finais do Ensino Fundamental e de História para atuar no Ensino Médio. O PPC analisado é a reescrita de uma primeira proposta, apresentada pela UFMA ao REUNI, a qual era orientada por matriz de competências. Essa proposta foi criticada pelos docentes, na medida em que, “criava grandes dificuldades para sua efetivação, tendo em vista não haver conteúdo ou componente curricular, apenas indicativo de competências e temas” (UFMA, 2013, p. 8.).

A proposta reescrita, na perspectiva da interdisciplinaridade, inscreve-se na “vertente da complexidade” (PORTO; ALMEIDA, 2002) e baseia seus pressupostos a em uma crítica epistemológica à ciência contemporânea, argumentando, a partir da incorporação da temática da complexidade, a favor da integração disciplinar como mote de reestruturação do conhecimento. O curso mantém uma estrutura curricular disciplinar, “sem perder de vista a interdisciplinaridade”, segue o regime acadêmico (disciplinar) adotado pela UFMA e “se constitui numa formação interdisciplinar conexa a uma formação específica, fortalecendo o perfil profissional do egresso do curso”. De acordo com o PPC: “Este é um projeto interdisciplinar pela busca de um pensamento que reconhece a complexidade como conceito e que, ao reconhecer o todo em cada parte, identifica a incompletude de cada uma e a necessária complementaridade entre todas” (UFMA, 2013. p. 9).

O referencial teórico utilizado no PPC traz um cuidadoso esforço de urdidura como forma de situar a interdisciplinaridade como conceito cuja sustentação se dá “pelo pensamento complexo que possibilita repensar a prática pedagógica a partir da seguinte questão posta pela teoria da complexidade: quais são as possibilidades ainda não exploradas de complexidade?” (Morin, 1999, p. 309 apud UFMA, 2013, p.14). Conhecedores das dificuldades e dos desafios para dar materialidade a um currículo estruturado por um conjunto de disciplinas agrupadas em Núcleos (Núcleo da formação básica; Núcleo da formação livre, Núcleo da formação específica, Núcleo da formação pedagógica e Práticas pedagógicas) encadeados, anualmente, por Eixos Articuladores como espaços de interações disciplinares e interdisciplinares, os autores reconhecem que:

Por mais que se ouse um projeto interdisciplinar, precisamos reconhecer que o prefixo mantém a relação entre as diferentes áreas e são estas que sustentam essa relação de complementaridade. (...). Dizemos isso porque acreditamos que, enquanto o foco do ensino for o conteúdo, estará posta a impossibilidade do olhar complexo e interdisciplinar. Acreditamos que esse jeito que se diz novo, mas que a filosofia desde antes orienta a ser, é uma prática que só será alcançada no momento em que o objeto for deslocado do centro da pesquisa e o objeto de pesquisa for posto no seu devido lugar: no eixo do ensino (UFMA, 2013, p. 14).

Os autores do Projeto Pedagógico do Curso buscam, nas orientações das Diretrizes Curriculares Nacionais, criar espaços curriculares que favoreçam as articulações interdisciplinares e exemplificam, a partir das prováveis associações entre os núcleos (específico, complementar e de opções livres - disciplinas optativas), a possibilidade de, ao ampliarem os conteúdos específicos, possibilitarem “ao aluno aprofundamento consequente do que ele pode escolher em outra área dentro do currículo com a qual ele poderá fazer as articulações necessárias” (UFMA, 2013, p. 15). Aqui, importa sublinhar que a complexidade dos fenômenos vai exigir do professor uma postura inter ou transdisciplinar para que possa ser conhecida em toda a dimensão conectiva. Ou seja, o desafio da proposta fica por conta de trabalhar entre a intenção - claramente colocada no PPC - e a ação, as incertezas, dúvidas e decisões a serem enfrentadas pelo agir individual e/ou coletivo dos docentes. Assim, a interdisciplinaridade enquanto orientadora da prática pedagógica corre o risco de fracassar ou de sofrer desvios ou distorções de sentidos.

Considerando-se que, para Morin (2005), o método é a caminhada, as certezas e as incertezas que dela emergem, seus fluxos e refluxos, a metáfora que fica para a interdisciplinaridade trabalhada no PPC de Licenciatura Interdisciplinar em Ciências Humanas - História, ofertado pela UFMA, remete à metáfora do viajante, de Antônio Machado, quando diz que “viajante, não existe caminho, o caminho nasce de tua caminhada”. Em poucas palavras, a pergunta que fica é: a interdisciplinaridade confinada às vontades pessoais ou de grupos poderá vir a ser uma estratégia de ensino-aprendizagem que favoreça a compreensão das realidades sociais, seus acontecimentos, suas diversidades culturais e diferenças étnico-raciais, sexuais e de gênero? Não seria ela - a interdisciplinaridade - prisioneira das compreensões, sentidos e significações das singularidades constitutivas dos sujeitos?

## O PROJETO PEDAGÓGICO DO CURSO DE LICENCIATURA EM CIÊNCIAS HUMANAS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA - UNIPAMPA

A proposta é apresentada como um projeto pedagógico de curso baseado “em uma perspectiva interdisciplinar, presencial, pela qual os futuros profissionais poderão qualificar-se a partir da interação com outras ferramentas e conhecimentos oferecidos nos cursos já implantados (...) (UNIPAMPA, 2011, p. 5). O curso, para além da promoção da formação inicial, propõe-se servir de complementação à formação de pesquisadores, pesquisadoras, professores, professoras e profissionais na área das Ciências Humanas: história, sociologia, filosofia e geografia. E pode, também, servir como primeiro ciclo de segunda licenciatura. Nesse caso, o curso assume um “caráter disciplinar, em História, Geografia, Sociologia e Filosofia, visando às dimensões da formação continuada, da complementação de estudos e para uma atuação mais qualificada no Ensino Médio” (UNIPAMPA, 2011, p. 5)

De acordo com o PPC:

O princípio norteador dessa formação é a competência como concepção nuclear na orientação do curso. Ou seja, a competência como orientadora tanto da proposta pedagógica, especialmente do currículo e da avaliação, quanto da organização institucional e da gestão da escola de formação e a coerência entre a formação oferecida e a prática esperada do professor, tendo em vista a simetria invertida, a aprendizagem como processo de construção de conhecimentos, habilidades e valores (UNIPAMPA, 2011, p.31. Sublinhado no texto).

Não é objetivo deste artigo problematizar a noção de competência enquanto princípio norteador dos currículos dos cursos de licenciaturas. Muito menos, reproduzir o que tem sido amplamente debatido e divulgado em publicações da área educacional, em especial, os estudos preocupados em analisar as Diretrizes Curriculares Nacionais e suas implicações para a formação de professores. Meu interesse aqui é bem específico. Trata-se de compreender como a interdisciplinaridade encontra-se prevista no PPC e quais suas implicações para a formação do professor interdisciplinar que se propõe formar.

Isso posto, o currículo do curso se encontra organizado tendo em vista três eixos articuladores: o “eixo da verticalidade”, agrupa as disciplinas específicas das cinco áreas a que a licenciatura prevê habilitar: Educação, Humanidades, Filosofia, História, Sociologia e Geografia. O “eixo da horizontalidade” é voltado à integração entre conteúdos e métodos das disciplinas em todas as fases (semestres). A flexibilização se caracteriza pela possibilidade de que, após cursar os conteúdos comuns a todas as áreas que compõem o currículo, o licenciando

possa, através da oferta de disciplinas obrigatório-eletivas e de atividades complementares individualizadas, escolher percursos acadêmico-profissionais singulares (UNIPAMPA/PPC, 2011).

Esses eixos não são fáceis de visualizar no desenho curricular do curso. E, mais delicado ainda, é identificar suas potencialidades integradoras. A arquitetura curricular é apresentada em formato de “grade disciplinar”, sequencial e hierarquizada. Prevê, a partir do quarto semestre, disciplinas eletivas (150 horas), distribuídas semestralmente até o fim do curso. O trabalho de conclusão de curso (TCC) - monografia - tem seu desenvolvimento curricular no sexto e no oitavo semestres (TCC I e TCC II). De natureza “processual e acumulativa”, essas disciplinas

Além de instituírem exercício de prática de pesquisa com complexidade superior àquelas desenvolvidas no decorrer do curso, atividade efetiva, pois, de articulação entre ensino e pesquisa, é o momento de aplicação e aprofundamento do conjunto de conhecimentos construídos ao longo da graduação (UNIPAMPA, 2011 p. 64).

Ao caracterizar o TCC como disciplinas que pressupõem o desenvolvimento de pesquisa, supõe-se que seja nesses espaços/tempos curriculares que a interdisciplinaridade possa ocorrer. Como o desenvolvimento das disciplinas<sup>5</sup> - e a própria integração entre elas - encontra-se orientada pelas competências a serem adquiridas pelo futuro professor, é possível pensar que as potencialidades atribuídas à interdisciplinaridade possam ficar reduzidas a uma mera instrumentalização técnica.

É preciso dizer, no entanto, que as dificuldades encontradas nesse PPC referentes à interdisciplinaridade podem ser provenientes do Parecer CNE/CP 09/2001 (BRASIL, 2001) e da Resolução CNE/CP 1, de 2002 (BRASIL, 2002b) que instituíam as DCNs para a formação de professores. Nesses documentos, as orientações em relação à interdisciplinaridade são ambíguas e multifacetadas. Ao mesmo tempo em que apresentam a interdisciplinaridade como um dos princípios articuladores, propõem, também, um currículo por competências. Talvez seja esse um dos motivos pelos quais o PPC, em consonância com estas diretrizes, vai propor: “uma aproximação à interdisciplinaridade que, antes de garantir a associação temática entre diferentes áreas do conhecimento, deve possibilitar a unidade em termos de prática docente”. (UNIPAMPA, 2011, p. 39). Ou seja, a lógica que organiza o currículo permanece numa perspectiva disciplinar, sendo

---

5 Além destes espaços/tempos, o PPC atribui ao “eixo da horizontalidade” a integração entre conteúdos e métodos das disciplinas ministradas a cada semestre. No entanto, o texto não traz elementos que possibilitem identificar como esses movimentos ocorrem e quais suas implicações na formação dos estudantes.

que, as competências, em conformidade com o perfil do profissional a ser formado, passam a atuar com efeitos de regulação sobre as disciplinas e suas possibilidades de integração.

Sobre a possibilidade de a interdisciplinaridade possibilitar alguma forma de unidade integradora, Etges (1993, p. 21) vai argumentar que:

A interdisciplinaridade, enquanto princípio mediador entre as diferentes disciplinas, não poderá jamais ser elemento de redução a um denominador comum, mas elemento teórico-metodológico da diferença e da criatividade. A interdisciplinaridade é o princípio da máxima exploração das potencialidades de cada ciência, da compreensão dos seus limites, mas, acima de tudo, é o princípio da diversidade e da criatividade.

A proposta trabalha definições de interdisciplinaridade, extraídas dos estudos de Mello (2009), Lück (1995), Fazenda (1994) como respaldo teórico-metodológico à proposta pedagógica. Estas conceituações, hegemônicas no campo da educação brasileira, aproximam-se do que Jantsch e Bianchetti (1995), vão denominar “filosofia do sujeito”. Segundo estes autores, essa abordagem privilegia a ação do sujeito sobre o conhecimento, “de modo a tornar o sujeito um absoluto na construção do conhecimento e do pensamento.” (JANTSCH; BIANCHETTI, 1995, p. 23). Destaca-se, nessa perspectiva, um certo voluntarismo do sujeito e a interdisciplinaridade assume o caráter de atitude. Exemplar disso é a citação de Fazenda (1994, p. 92) presente no PPC. Reproduzo abaixo:

Entendemos por atitude interdisciplinar uma atitude diante de alternativas para conhecer mais e melhor; atitude de espera ante os atos consumados, atitude de reciprocidade que impele à troca, que impele ao diálogo – ao diálogo com pares idênticos, com pares anônimos ou consigo mesmo – atitude de humildade diante da limitação do próprio saber, atitude de perplexidade ante a possibilidade de desvendar novos saberes, atitude de desafio – desafio perante o novo, desafio em redimensionar o velho – atitude de envolvimento e comprometimento com os projetos e com as pessoas neles envolvidas, atitude, pois, de compromisso em construir sempre da melhor forma possível, atitude de responsabilidade, mas, sobretudo, de alegria, de revelação, de encontro, de vida (UNIPAMPA, 2011, p. 14).

Jantsch e Bianchetti (1995), entendem que o processo de fragmentação do conhecimento manteve conexões diretas com o processo de fragmentação do trabalho que caracterizou o taylorismo (divisão do trabalho) e o fordismo (produção em série), sendo que a reestruturação na organização do trabalho, agora aos moldes do toyotismo, encontra-se diretamente relacionada às mudanças no sistema de produção capitalista. Nesse sentido, a formação profissional conveniente ao mundo do trabalho já não corresponde ao modelo de educação disciplinar de

antes. Agora, um conjunto de novas “competências” e “habilidades” se fazem necessárias ao novo tipo de capitalismo. Entre elas: flexibilidade, competência, trabalho em equipe, autonomia, interdisciplinaridade.

No que pese minha concordância às críticas feitas à vertente humanista e sua aposta no sujeito do iluminismo para dar conta da interdisciplinaridade, o fato é que não podemos esquecer que “as luzes que descobriram as liberdades inventaram também as disciplinas” (FOUCAULT, 1988, p.123). A “disciplina é um princípio de controle de produção de discurso” (FOUCAULT, 1994, p.38) e, também, uma tecnologia política que se exerce com poderes de governar o espaço, o tempo, a distribuição do conhecimento, de forma piramidal. Essa disciplinarização - presente na escola, na universidade e em outras instituições de sequestro - possibilita o controle do ensino-aprendizagem e dos sujeitos envolvidos em seus processos (professores e estudantes).

Dito isso, entendo que a lógica que correlaciona interdisciplinaridade com reestruturação capitalista é importante pelo valor atribuído à materialidade histórica e suas condições de existência. No entanto, torna-se simplista, ao meu ver, se analisada meramente pelo viés da reprodução: escola/mundo do trabalho. É preciso admitir que as ciências modernas, suas compartimentações, especializações e encastelamentos não dão conta de responder às questões colocadas em nossa contemporaneidade. E essas questões não dizem respeito unicamente à reestruturação produtiva e seus determinantes. São relações constituidoras das dimensões culturais, políticas, éticas e estéticas.

É bem verdade também que os esforços teóricos que vêm sendo realizados na tentativa de tornar a noção de interdisciplinaridade uma ferramenta operacional que potencialize as aproximações entre os diferentes campos de saber vêm-se deparando com as dificuldades impostas pela própria racionalidade que preside os desenhos curriculares dos cursos de formação de professores no Brasil. Ao partirem do entendimento de que a soma das partes forma e fundamenta o todo, a organização curricular disciplinar remete à difícil problemática de se pensar como fazer a interdisciplinaridade acontecer nas práticas curriculares dos cursos de formação. Essa árdua tarefa, pouco problematizada nos textos oficiais e na própria literatura da área, vem produzindo arranjos curriculares que buscam o “como fazer” um curso interdisciplinar em detrimento dos motivos pelos quais somos convocados a fazer interdisciplinaridade como solução para a qualificação da formação docente. Mas eu questiono: nós, formadores de futuros professores, sabemos como fazer a interdisciplinaridade acontecer? Não seria necessário discutirmos as (im)possibilidades de práticas interdisciplinares inscritas em um solo epistêmico marcadamente disciplinar? Não seria necessário redesenhar as arquiteturas curriculares a partir de um outro patamar epistemológico?

## LICENCIATURAS INTERDISCIPLINARES: METÁFORAS E SIMULACROS

Problematizando a noção de interdisciplinaridade, Olga Pombo (2006), chama-nos a atenção para a complexidade que caracteriza a transformação epistemológica em curso. Argumenta que: “quanto mais fina é a análise, maior a complexidade que se abre à nossa frente. E, portanto, que o todo não é a soma das partes. Esta é, penso eu, uma das chaves fundamentais para o entendimento desta questão” (p. 10).

Aceitando o argumento de que a interdisciplinaridade precisa ser pensada a partir das transformações epistemológicas que caracterizam as sociedades atuais, defendo a tese de que ela necessita ultrapassar a racionalidade imposta pelas ciências modernas que têm na metáfora da árvore sua lógica de estruturação dos conhecimentos: tronco comum e galhos que se bifurcam, mas que não se comunicam entre si. A metáfora arbórea - presente nos dispositivos legais e em grande parte da literatura educacional - contribui muito mais para o aumento da profusão conceitual confusa, ruidosa e, por vezes, contraditória da noção de interdisciplinaridade do que para o seu fortalecimento.

A tentativa de seguir os preceitos legais e atender à urgência da necessidade de formar professores que respondam às demandas contemporâneas da educação básica, se constituem em fatores que favorecem simulacros e malabarismos na construção de Projetos Pedagógicos dos Cursos de Licenciaturas Interdisciplinares. Mesmo diante do esforço de urdidura para esculpir um perfil profissional liberto das “grades”, o desenho curricular não ultrapassa os aprisionamentos impostos pelos quadriculamentos, suas territorializações e hierarquizações.

Assim, por mais que as formações interdisciplinares reivindiquem para si a promoção de aprendizagens significativas, de descobertas de novos saberes e fazeres, enquanto elas se mantiverem subordinadas aos limites fixados pelas disciplinas, dificilmente poderão criar tempos/espacos potencializadores de devires. Como não existem linhas de fuga que deem abertura à multiplicidade de conexões, aproximações, rupturas e rearranjos entre os conhecimentos, os currículos se mantêm disciplinares e disciplinadores de uma formação profissional cuja identidade docente encontra-se esfacelada.

Dessa forma, as saídas encontradas pelos Projetos Políticos dos Cursos analisados se deram pela manutenção e reafirmação de uma matriz disciplinar que comportasse em suas quadrículas os conhecimentos constitutivos da grande área de humanidades - sociologia, filosofia, história e geografia - como possibilidade de anunciarem um perfil profissional interdisciplinar. As questões que daí decorrem ficam por conta de saber até que ponto essas licenciaturas,

autodenominadas interdisciplinares, vão ao encontro da qualificação da Educação Básica e até que ponto elas apenas servem para dar uma solução desqualificada para as históricas lacunas deixadas pelas ausências de profissionais habilitados para o exercício do magistério nessa etapa da educação. Como se afirmarão as identidades profissionais desses professores polivalentes frente ao coletivo de docentes habilitados por campos específicos de conhecimento? Caberá a eles e a elas o lugar de malabaristas frente às divisões curriculares presentes no trabalho escolar?

## REFERÊNCIAS

BRASIL. MEC/CNE. Parecer nº 266, de 06 de julho de 2011. **Diário Oficial da União**. Brasília (DF), 14 out. 2011, seq.1, p. 16. Disponível em: <file:///C:/Users/Usu%C3%A1rio/Downloads/pces266\_11.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2016.

BRASIL.MEC/SESu. **Diretrizes Gerais do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI**. Brasília, DF: MEC: SESu, 2007b. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/diretrizesreuni.pdf>>. Acesso em: 26 jan. 2016.

BRASIL. Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007. REUNI. **Diário Oficial da União**. Brasília (DF), 25 abr. 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6096.htm)>. Acesso em: 20 jul. 2015.

BRASIL/CNE. Parecer CNE-CP nº 09, de 08 de maio de 2001. Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena Brasília: **Conselho Nacional de Educação**, 2001. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/009.pdf>. Acessado em: 18 de julho de 2014.

BRASIL. Lei nº 9394/96. **Diário Oficial da União**. Brasília, 20 de dezembro de 1996. Disponível em: <<http://legislacao.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 13 jul. 2014.

BRASIL/CNE. Resolução CNE/CP 2/2002. **Diário Oficial da União**, Brasília, 4 mar. 2002a. Disponível em: <<http://mec.gov.br>>. Acesso em: 13 jul. 2014.

BRASIL/CNE. Resolução CNE/CP 1/2002. **Diário Oficial da União**, Brasília, 09 abr. 2002b. Disponível em: <<http://mec.gov.br>>. Acesso em: 13 jul.2014.

BRASIL/SESu. **Referenciais Orientadores para os Bacharelados Interdisciplinares e Similares**. Brasília, DF: MEC/SESu, 2010. Documento elaborado pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria SESu/MEC No. 383, de 12 de abril de 2010. Disponível em: <[http://www.ufabc.edu.br/images/stories/comunicacao/bacharelado\\_interdisciplinares\\_referenciais-orientadores-novembro\\_2010-brasil.pdf](http://www.ufabc.edu.br/images/stories/comunicacao/bacharelado_interdisciplinares_referenciais-orientadores-novembro_2010-brasil.pdf)>. Acesso em: 29 out. 2011.

BRASIL/Ministério da Educação. CNE. Parecer CNE-CP nº 02, de 09 de junho de 2015. Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial e Continuada dos Profissionais do Magistério da Educação Básica. Brasília: **Conselho Nacional de Educação**, 09 de junho de 2015. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=17719-res-cne-cp-002-03072015&category\\_slug=julho-2015-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=17719-res-cne-cp-002-03072015&category_slug=julho-2015-pdf&Itemid=30192). Acessado em: 20 de julho de 2016.

ETGES, N. Ciência, interdisciplinaridade e educação. In: JANTSCH, A.; BIANCHETTI, L. (Org). **Interdisciplinaridade: para além da filosofia do sujeito**. Petrópolis: Vozes, 1995. p. 51-84.

FAZENDA, I. A. **Interdisciplinaridade: história, teoria e pesquisa**. 4ª edição. Campinas: Papirus, 1994.

FOUCAULT, M. **A ordem do discurso**. Edições Loyola, São Paulo, Brasil, 1994.

FOUCAULT, M. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. Petrópolis: Vozes, 1988.

JANTSCH, A.; BIANCHETTI, L. (Org). **Interdisciplinaridade: para além da filosofia do sujeito**. Petrópolis: Vozes, 1995.

JAPIASSU, H. **Interdisciplinaridade e patologia do saber**. Rio de Janeiro: Imago, 1976.

LÜCK, H. **Pedagogia interdisciplinar: fundamentos teórico-metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 1995.

MELO, A. I. S. C. de; ALMEIDA, G. Interdisciplinaridade: possibilidades e desafios para o trabalho profissional. In: **Capacitação em Serviço Social e Política Social: o trabalho do assistente social e as políticas sociais**, Módulo

4: Brasília: NED/Cead – Universidade de Brasília, 2000. pp.23-44 Brasília: UNB/CEAD, 2000. (V. 4).

MORIN E. **O método 6: ética**. Porto Alegre: Sulina; 2005.

MUELLER, R.; JANTSCH, A.; BIANCHETTI, L. Interdisciplinaridade, pesquisa e formação de trabalhadores: as interações entre o mundo do trabalho e da educação. In: JANTSCH, A.; BIANCHETTI, L. (Org.). **Interdisciplinaridade: para além da filosofia do sujeito**. Petrópolis: Vozes, 1995.

POMBO, O. Interdisciplinaridade e integração dos saberes. **Liinc em Revista**, v. 1, n. 1, p. 3-15, mar. 2004. Disponível em: <<http://www.ibict.br/liinc>>. Acesso em: 2 fev. 2015.

PORTO, M. F. de S.; ALMEIDA, G. E. S. de. Significados e limites das estratégias de integração disciplinar: uma reflexão sobre as contribuições da saúde do trabalhador. **Ciência e Saúde coletiva**, v. 7, n. 2, 2002. Pp.335-347. Disponível em: <<http://www.Scielo.org/scielo.php?script=sciarttext&pid=S141381232002000200013&lng=pt&nrm=iso>>. Acesso em: 20 de fev. 2016.

UFBA. Universidade Federal da Bahia. **Projeto Pedagógico dos Bacharelados Interdisciplinares**. UFBA: Salvador, julho de 2008. Disponível em: [https://www.ufba.br/sites/devportal.ufba.br/files/implant\\_reuni.pdf](https://www.ufba.br/sites/devportal.ufba.br/files/implant_reuni.pdf). Acesso em: 15 de fev. 2016.

UFMA. Universidade Federal do Maranhão. **Curso de Licenciatura Interdisciplinar em Ciências Humanas/História. Projeto Político-Pedagógico**. UFMA: São Luiz, 2013. Disponível em: <http://www.ufma.br/portalUFMA/arquivo/6i1dwtZiVsbEKhE.pdf>. Acesso em: 18 de janeiro, 2016.

UNIPAMPA. Universidade Federal do Pampa. **Projeto de Graduação Licenciatura em Ciências Humanas**. UNIPAMPA: São Borja, 2011. Disponível em: <http://cursos.unipampa.edu.br/cursos/cienciashumanas/files/2012/02/licenciatura-em-Ci%C3%AAscias-Humanas-04-10-20111.pdf>. Acesso em: 18 de janeiro, 2016.

---

**ELIANA PÓVOAS PEREIRA ESTRELA BRITO** é professora Associada da Universidade Federal do Sul da Bahia (UFSB). Graduada em Licenciatura em Pedagogia pela Fundação Universidade de Rio Grande - FURG/Rio Grande (1992), Especialista em Educação pelo Grupo de Estudos sobre Educação, Metodologia de Pesquisa e Ação - GEEMPA/RS (1993). Possui Mestrado e Doutorado em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS (2003). E-mail: epovoas@ufsb.edu.br

*Recebido em setembro de 2016*  
*Aprovado em novembro de 2016*



# Documentos de política científica e educacional: convergências em torno da educação básica<sup>1</sup>

*Scientific and educational policy documents: convergences around  
basic education*

*Documentos de política científica y educacional: convergencias alrededor de la  
educación básica*

ADRIANO DE OLIVEIRA  
LUCÍDIO BIANCHETTI

**Resumo:** Com este texto analisamos as recomendações presentes nos Livros (‘coloridos’) Verde, de 2001; Branco, de 2002; e Azul, de 2010, que tratam de Ciência, Tecnologia e Inovação (C,T&I), juntamente com o documento da UNESCO, Rumo às Sociedades do Conhecimento (2007). Estes convergem em relação à necessidade de que se desencadeie uma “revolução na educação básica”, via fortalecimento da educação científica. Nessa conjuntura o CNPq amplia a capilaridade do fomento à pesquisa por meio da Iniciação Científica Júnior (ICJ).

**Palavras-chave:** Formação inicial de pesquisadores; ICJ; educação básica.

**Abstract:** In this article we analyze the recommendations found in the (“colored”) books Verde (2001); Branco (2002); and Azul (2010) about science, technology and innovation, as well as the UNESCO document, Towards Knowledge Societies (2007). Both the books and the UNESCO document converge in relation to the need of stimulating a “revolution in basic education” by strengthening scientific education. In this conjuncture, CNPq expanded the capillarity of its support to research through the Junior Scientific Initiation Program.

**Keywords:** Initial education of researchers; junior scientific initiation; basic education.

**Resumen:** Con este texto analizamos las recomendaciones presentes en los Libros (‘coloridos’) Verde, de 2001; Blanco, de 2002; y Azul, de 2010, que tratan de Ciencia, Tecnología e Innovación (C, T&I), juntamente con el documento de la UNESCO, Rumbo a las Sociedades del Conocimiento (2007). Ellos convergen con relación a la necesidad de que se desencadene una “revolución en la educación básica”, vía fortalecimiento de la educación científica. En esa coyuntura el CNPq amplía la capilaridad del fomento a la investigación por medio de la Iniciación Científica Júnior (ICJ).

**Palabras clave:** Formación inicial de investigadores; ICJ; educación básica.

<sup>1</sup> Uma versão deste texto foi apresentada no V Congresso Ibero-Americano e VIII Congresso Luso-Brasileiro, ocorrido na Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC-GOIÁS), em Goiânia/GO, ocorrido entre 14 e 16 de setembro de 2016.

## INTRODUÇÃO<sup>2</sup>

Neste artigo, objetivamos analisar o conteúdo e o significado político, econômico, social e educacional dos conceitos e de algumas prescrições presentes nos Livros Verde<sup>3</sup>, de 2001, e no Branco, de 2002, que tratam de C,T&I, lançados no final do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Procedimento similar foi adotado em relação ao Livro Azul, de C,T&I, publicado em 2010, no final do Governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). Essas obras resultaram de um processo cuja finalidade foi analisar e implementar políticas científicas, tecnológicas e educacionais para os anos que se seguiram aos mandatos desses governantes. Também analisamos o Relatório Mundial da United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), de 2007, “Rumo às Sociedades do Conhecimento”, coordenado por Jérôme Bindé (2007). Nesse documento, procuramos identificar alguns dos pressupostos teórico-ideológicos que fundamentam o discurso das Sociedades do Conhecimento, existentes nos documentos brasileiros mencionados. E com esse pano de fundo, visamos, precipuamente, focar a forma como nossa temática de pesquisa, a iniciação científica na Educação Básica (EB), está diretamente imbricada com essas discussões e implementações.

### OS PRESSUPOSTOS TEÓRICO-IDEOLÓGICOS DAS CHAMADAS ‘SOCIEDADES DO CONHECIMENTO’<sup>4</sup>

O Relatório Mundial UNESCO, aqui focado, resulta do trabalho da comissão coordenada por Jérôme Bindé, que discutiu as perspectivas de constituição das denominadas Sociedades do Conhecimento. À época, parecia haver uma convergência no sentido de que “não há mais como postergar a entrada na Sociedade do Conhecimento” (BIANCHETTI; QUARTIEIRO, 2011,

---

2 Subtraímos aqui informações a respeito das origens deste texto, uma vez que podem levar à quebra do anonimato.

3 A designação de documentos de política científica e educacional por “livros verdes, brancos e azuis” não é uma criação dos Governos Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva. Originou-se na Comunidade das Nações, nos Estados Unidos e na União Europeia. Pelas cores identificam-se diferentes fases de uma política. Por exemplo, no Brasil, o Livro Verde (2001) serviu para subsidiar os debates da Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação, o Livro Branco (2002) expressa os resultados da Conferência, apresentando as diretrizes e as recomendações para a área. Já o Livro Azul (2010) foi dividido em dois volumes, o primeiro sintetizando as ideias-força que surgiram da 4ª Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (CNCTI) e o segundo volume apresentando as recomendações.

4 No relatório Bindé (2007, p. 22) o conceito fulcral é “sociedades” do conhecimento, pois na constituição das sociedades há “várias formas de conhecimento e cultura”. Portanto, existe uma diversidade de sociedades do conhecimento.

p. 143). Um dos pressupostos dos elaboradores desse documento da UNESCO - em uma explícita perspectiva determinista tecnológica - é que as Tecnologias Digitais (TD) foram as responsáveis pela introdução de grandes transformações nas relações sociais, por exemplo, no âmbito da produção, da educação e da ciência. Porém, no Relatório Bindé há o reconhecimento das desigualdades de acesso às Sociedades do Conhecimento entre países - inclusive intra - e blocos político-econômicos do norte e sul do planeta. Com base no diagnóstico dessas diferenças, os formuladores do documento apresentam uma visão prospectiva para a superação das desigualdades na aquisição da informação e do conhecimento, fundamentada na crença da possibilidade de ampliação mundial das Sociedades do Conhecimento, por meio “da difusão generalizada do conhecimento” (BINDÉ, 2007, p. 278).

No Relatório Bindé há uma diferenciação entre informação e conhecimento, pois se afirma que a sociedade da informação é baseada no progresso tecnológico e as sociedades do conhecimento “abrange[m] dimensões sociais, éticas e políticas bem mais vastas” (*Idem*, p. 22). Dessa forma, há um processo reflexivo “para converter informação em conhecimento” que “significa que este processo envolve mais do que uma mera verificação dos factos. Implica saber dominar certas aptidões cognitivas, críticas e teóricas” (*Idem*, p. 78).

Nesse contexto, “ninguém deveria ser excluído das sociedades do conhecimento”, porque esse é um bem público e, como tal, necessariamente disponível para todos (*Idem*, p. 23). Porém, no Relatório, há o reconhecimento da comercialização do conhecimento com o predomínio dos objetivos “de rentabilidade a curto prazo” prevalecendo “sobre os propósitos da investigação pública” e da divisão internacional do trabalho, o que “confina as atividades de investigação aos países mais ricos” (*Idem*, p. 177-179) do eixo norte do planeta. Essa desigualdade econômica é justificada pela anomalia dos mercados e pela divisão internacional do trabalho e não por meio da produção e do uso da C,T&I para garantir o processo de acumulação do capital, portanto, de superexploração do trabalhador.

A fim de superar essas desigualdades no acesso ao conhecimento e às TD, recomenda-se a priorização da educação e da ciência voltadas para o desenvolvimento humano e sustentável. Para isso, preconiza-se ser necessária a constituição de “sistemas nacionais de investigação e inovação, que, por sua vez, resultam da interação entre empresas, indústrias, instituições científicas de investigação e ensino e organizações governamentais” (BINDÉ, 2007, p. 170). Aqui podemos perceber a tentativa de mobilização de vários setores da sociedade para o estabelecimento das políticas e sua concretização, produzindo consenso em torno da concepção das Sociedades do Conhecimento. O que se propõe

é maior integração das políticas do conhecimento, envolvendo a educação, a ciência, a tecnologia e a inovação. A finalidade é integrar essas áreas “numa política coerente de desenvolvimento científico e econômico, para favorecer a melhoria das tecnologias existentes e incentivar a assimilação de tecnologias novas e estrangeiras” (*Idem*, p. 180). Essa posição aponta, para os países fora do polo dinâmico do capital, a incorporação e assimilação das tecnologias advindas dos países que dominam tecnologias de ponta, prescrevendo-se, portanto, uma inserção subordinada nas chamadas “Sociedades do Conhecimento”.

O que se propõe, no Relatório Bindé, é a constituição de uma cultura permanente de inovação e renovação, pois “conhecimentos, técnicas e instituições vão sentir-se cada vez mais ameaçadas com a pressão da obsolescência.” A “cultura já não se constrói a partir de esquemas de permanência e produção repetitiva, mas de criatividade e renovação” (*Idem*, 2007, p. 95). Para os países do eixo sul, a qualidade da intervenção humana é intensificada “como requisito para o uso de novas tecnologias e com comportamento ‘inovador’” e “os sistemas educacionais devem dar respostas a essa necessidade” (NOMA; KOEPSEL; CHILANTE, 2010, p. 76), preparando mentes e corpos para o processo de acumulação flexível.

Outro princípio estruturante do Relatório Bindé e pressuposto das Sociedades do Conhecimento é o aprender a aprender, que “significa aprender a pensar, duvidar, adaptar o mais rapidamente possível e ser capaz de questionar a nossa herança cultural paralelamente a respeitar consensos” (BINDÉ, 2007, p. 103). A pedagogia do aprender a aprender “é claramente voltada à preparação dos indivíduos para a sociedade onde se aprende por conta própria, para a convivência pacífica com as condições vigentes, através do desenvolvimento de suas capacidades adaptativas” (MARI, 2006, p. 168). Para o desenvolvimento dessa habilidade é fundamental a educação científica e tecnológica direcionada à aplicação do conhecimento na resolução de problemas do cotidiano, num ambiente de intensificação do uso das TDs nos processos de produção de mercadorias; portanto, uma formação voltada à ação do fazer. Além disso, é proposta, no Relatório, a “educação ao longo” da vida, que continua a ser, segundo os formuladores do documento, a melhor garantia para que os estudantes continuem seus percursos educativos em cenários formais e informais, e uma solução para a volatilidade do trabalho (BINDÉ, 2007).

Nesse sentido, a educação científica e a iniciação científica (IC) podem contribuir para o desenvolvimento da habilidade de resolução de problemas, característica de uma posição pragmática e utilitária, tendo em vista que “todos devem ser capazes de se movimentar facilmente através da corrente de informação que nos envolve e a desenvolver capacidades de raciocínio cognitivo e crítico de modo a distinguir entre formação ‘útil’ e ‘inútil’.” (*Idem*, p. 26).

Outra prescrição à escola e à universidade, presente no Relatório, é formar muitos professores “de elevada qualidade” para “atingir, entre outros objetivos, o da educação para todos” (*Idem*, p. 165). E no contexto do documento, é função da Educação Superior (ES) realizar essa formação dos professores e a aproximação dos outros níveis de ensino por meio da pesquisa. Essa posição é tomada com a finalidade de estruturar a ES e a EB de forma mais coetânea ao tempo da denominada 3ª Revolução Industrial. O discurso, como vimos, “é que a educação formal é um fator essencial para o desenvolvimento econômico dos países pobres porque viabiliza o aumento do capital humano<sup>5</sup> e a promoção do desenvolvimento individual e social” (NOMA; KOEPEL; CHILANTE, 2010, p. 78).

É possível evidenciar, no Relatório Bindé, que as prioridades e recomendações para os países do sul do planeta são direcionadas à EB para todos. Os temas da produção do conhecimento, da ES e da formação de pesquisadores, estão presente nas discussões, porém, não há qualquer prescrição específica para essas áreas no item “Recomendações” que consta no final do documento. No nosso entender, a implementação dessas recomendações contribui para a permanência desses países em situação subordinada em relação ao eixo norte.

Em tese, são feitas, no Relatório, prescrições voltadas à reforma da educação e da C,T&I, que garantiriam a consubstanciação das Sociedades do Conhecimento nos países periféricos. São elas: introduzir uma visão sistêmica na forma de elaborar as políticas; orientar-se para o desenvolvimento sustentável; produzir consenso por meio da participação de empresas, sociedade civil, instituições de ensino e pesquisa na formulação das políticas; aproximação entre a universidade e a EB, formando professores, desenvolvendo pesquisas em conjunto e readequando os currículos; defesa da EB de qualidade para todos; priorização, na EB, da matemática, do estudo de línguas e da educação científica voltada para a resolução de problemas. Essas recomendações do Relatório Bindé convergem para aquelas voltadas à educação e à C,T&I, presentes nos Livros Verde (2001), Branco (2002) e Azul (2010), permitindo-nos afirmar que os pressupostos teórico-ideológicos para a constituição das Sociedades do Conhecimento preconizados pela UNESCO permeiam os “Livros Coloridos” brasileiros. Por meio do Relatório Bindé e de outros, como o Relatório Delors, esse Organismo Internacional (OI) determina padrões, produz consensos universais, “constituindo-se em um fórum central disseminador de princípios e orientações gerais para políticas educacionais dos países-membros” (NOMA; KOEPEL; CHILANTE, 2010, p. 69). E, como vimos, o determinismo do conhecimento científico e tecnológico é o argumento

---

5 Percebe-se aqui, de forma explícita, a incorporação da teoria do capital humano (SCHULTZ, 1961), como pressuposto, nas discussões das Sociedades do Conhecimento.

ideológico central das reflexões do Relatório Bindé, com a finalidade de “controlar o metabolismo social” (MÉSZÁROS, 2006, p. 65) e direcionar as políticas para os interesses de acumulação do capital.

## A RELAÇÃO ENTRE POLÍTICA CIENTÍFICA E POLÍTICA EDUCACIONAL

A visão sistêmica materializada nos três documentos nacionais analisados é comprovada com a busca de articulação entre política científica e política educacional. Os três livros apresentam um capítulo/tópico específico sobre a educação: no Livro Verde (2001): “Educação para ciência, tecnologia e inovação”; no Livro Branco (2002), a VII diretriz estratégica: “Educar para a sociedade do conhecimento”; nos dois volumes do Livro Azul, apresenta-se um capítulo específico sobre educação, afirmando que o “Brasil precisa de uma revolução na educação” (BRASIL/MCT/CGEE, 2010a, p. 97), e sobre o “Papel da C&T na promoção de uma educação de qualidade desde a primeira infância” (BRASIL/MCT/CGEE, 2010b, p. 39, grifos nossos). Uma primeira convergência, comum a todos os documentos, é que a baixa escolaridade da população brasileira constitui obstáculo ao desenvolvimento da C&T do país. E uma segunda é que os grandes projetos de C&T requerem um elevado número de profissionais qualificados de nível técnico e superior. Portanto, a necessidade de formação desse contingente pressupõe educação de qualidade para todos os brasileiros em todos os níveis.

Porém, no Livro Azul (2010) há uma ampliação do diagnóstico, apontando que seria necessário superar algumas das consequências do processo de universalização do ensino fundamental, dentre elas: a remuneração irrisória dos professores; a formação deficiente; a consequente baixa qualidade do ensino; a infraestrutura precária das escolas; a duração reduzida do turno escolar; a falta de apoio à educação infantil em comunidades carentes, que dificulta a mobilidade social; a municipalização da educação, que, embora permita maior acompanhamento das escolas por parte da comunidade, dificulta a articulação de uma política nacional; o baixo índice de jovens entre 15 e 17 anos frequentando o ensino médio; e a elevada taxa de evasão dos alunos deste nível.

Podemos perceber que esse diagnóstico levanta os principais problemas da educação, mas não analisa os determinantes histórico-sociais que produziram essa situação. A estratégia de utilizar a expressão de que o país precisa de uma “revolução na educação” ou de que é preciso “educar para a sociedade do conhecimento” é uma forma de impactar, convencer que todos devem atuar para a conquista de uma educação de qualidade. Em outras palavras, os formuladores da política científica e educacional buscam consubstanciar um

processo hegemônico “para consolidar um padrão de sociabilidade afinado com as necessidades do capitalismo contemporâneo” (MARTINS, 2009, p. 22). É uma concepção messiânica da educação, como se, por meio dela, fosse possível superar os entraves ao desenvolvimento social e econômico deste momento histórico, obnubilando ou obliterando a percepção das relações capital/trabalho como as produtoras dessa situação.

Os “*Livros ‘coloridos’*” podem ser caracterizados como documentos por meio dos quais propõem-se mudanças na educação que atendem predominantemente às necessidades do capital em termos de desenvolvimento da C,T&I e de constituição de sociabilidades, portanto, de reforma do sistema e não de revolução no sentido de contribuir para a transformação de um modo de produção em outro (BOTTOMORE, 2001). Porém, segundo Martins (2009), no Governo Luiz Inácio Lula da Silva há um teor mais palatável ao social:

A valorização da educação escolar nos termos propostos pela ‘direita para o social’, além de responder aos requisitos da formação técnica mais elementar para o trabalho simples, procura também se converter numa importante referência de formação de valores e comportamentos sociais das futuras gerações de trabalhadores (p. 22).

Em relação ao discurso da educação de qualidade é preciso definir a substância desse conceito, pois não existe um critério universal de qualidade. Historicamente, existem diferentes parâmetros “que respondem a diversos critérios e intencionalidades políticas” (GENTILI, 1996). Com efeito, a definição da qualidade da educação “é um fenômeno complexo, abrangente, que envolve múltiplas dimensões” (DOURADO; OLIVEIRA<sup>6</sup>, 2009, p. 205), que, na análise dos *Livros*, como afirmamos, coadunam com as demandas de trabalho simples, da competitividade, da produtividade e da eficácia relacionadas ao processo de reestruturação produtiva e da divisão internacional do trabalho entre países e blocos produtores e adaptadores de conhecimento.

Depois do diagnóstico, há prescrições de medidas para melhorar a educação em geral e a científica em particular. No Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), que reproduz o discurso “de uma profissão de fé na Sociedade do Conhecimento” (MARI, 2006), é proposto: induzir um ambiente favorável a um aprendizado permanente; difundir a cultura científica e tecnológica na sociedade; expandir as condições de acesso e uso de Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) para os distintos segmentos da sociedade; instigar a utilização das TIC na universalização do acesso à educação científica e tecnológica; incentivar o envolvimento dos meios de comunicação na cobertura dos assuntos;

---

6 Para esses autores, a qualidade da educação compreende dimensões extra e intraescolares (DOURADO; OLIVEIRA, 2009).

treinamento de professores; promoção de feiras de ciências, criação de museus (BRASIL/MCT, 2002). As medidas implementadas pelo Governo Luiz Inácio Lula da Silva são: o Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (PARFOR); o piso salarial nacional; as bolsas de estudo, para cursos de licenciatura, fornecidas pela NOVA CAPES - Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (PIBID)<sup>7</sup> e Programa Bolsas Jovens Talentos para a Ciência (PJT-IC)<sup>8</sup>; e a ICJ pelo CNPq. Essas iniciativas de fomento à pesquisa, de formação de pesquisadores e docentes, indicam um novo papel dessas agências de fomento, traduzidas na indução à aproximação entre as universidades e as escolas.

Nesse contexto, são feitas prescrições que possibilitariam ao país estabelecer um programa para os próximos anos e dar “um salto qualitativo e quantitativo no desenvolvimento da C,T&I” (BRASIL/MCT/CGEE, 2010a, p. 100). No Livro Azul há uma profusão de recomendações para a educação, que demonstram maior organicidade, detalhamento e aprofundamento da relação entre ciência, tecnologia e educação no Governo Luiz Inácio Lula da Silva do que naquele do Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC). Destacamos algumas das diretrizes econômicas, políticas e pedagógicas representativas deste documento. A primeira delas é a de que o Brasil deve atingir, em 2020, 10% de investimento do Produto Interno Bruto (PIB) em educação. Esse aumento é visto como condição para a valorização salarial do professor, que teria renda compatível com a de outros profissionais, como médicos, engenheiros etc.

Existe a visão de que o Sistema Nacional de Educação (SNE) precisa de melhorias na gestão. Porém, para Cury (2008), o Brasil não logrou êxito em estabelecer um SNE, por duas razões: a primeira, de ordem histórico-social, relacionada à nossa desigualdade social; a segunda, de ordem jurídico-política, pela formação “histórica com que se revestiu nosso federalismo (o qual) gerou uma interpretação de que tal sistema ofenderia a autonomia dos entes federados estaduais e municipais” (p. 1187).

No que diz respeito à melhoria da gestão e do processo de governança, é recomendado no Livro Azul (2010): a necessidade de articulação de ações entre as diferentes esferas de governo, sociedades científicas, universidades e conselhos de educação, o que, como já vimos, também é recomendado no Livro Verde (2001) e no Livro Branco (2002); a criação de um sistema de certificação de competência

---

7 Ver a este respeito o texto de Ristoff e Bianchetti (2012).

8 Em 2012 a CAPES lançou o PJT-IC com a finalidade de preparar estudantes das fases iniciais da graduação para o PIBIC, o PIBID e o Programa Ciências sem Fronteiras. Cf. <[http://www.capes.gov.br/images/stories/download/editais/Edital\\_026\\_2014\\_JTC.pdf](http://www.capes.gov.br/images/stories/download/editais/Edital_026_2014_JTC.pdf)> Nesse sentido, podemos dizer que este órgão de fomento se somou ao processo de capilarização da IC. Porém, o foco, nesse texto, é o CNPq.

docente que sirva de parâmetro para a concessão de prêmios e para a progressão na carreira docente; o apoio à implementação de Lei de Responsabilidade Educacional (PL7420/06)<sup>9</sup>, de autoria da Deputada Raquel Teixeira, que prevê a responsabilização e punição dos gestores públicos que não desencadearem ações que melhorem a qualidade da educação, o que é verificado por processos nacionais de avaliação escolar.

Há uma tentativa de ocultamento da dimensão política do processo de gestão em todos os documentos, centralizando-a nos preceitos do planejamento entre diferentes setores e níveis do governo, universidades e fóruns de discussão de ciência e educação, e o controle técnico na busca da melhoria da eficácia do sistema. Por isso, a necessidade do governo de responsabilizar os professores e gestores pelos resultados da educação, por meio de um sistema de certificação e de punição, como previsto na lei de responsabilidade educacional.

Em relação à formação dos professores, no Livro Azul (2010), assinala-se a importância das Instituições de Ensino Superior (IES) nesse processo, com a expansão de matrículas, principalmente para as áreas de ciência e matemática. Esse processo de priorização da ciência - que já havia sido indicado nos Livros Verde (2001), e Branco (2002), porém, de forma incipiente - e da matemática é constatado nas propostas de bolsas de formação, no aumento do número de aulas e na defesa da necessidade de atenção especial à aprendizagem das crianças e de adolescentes nessas áreas, consideradas fundamentais para a educação científica e tecnológica. Entre as razões da primazia das áreas da ciência e da matemática - consideradas estratégicas para o desenvolvimento C&T - na formação de professores e no currículo da EB, destaca-se a falta de professores com essa formação específica e a busca de uma formação “para a solução de problemas imediatos, suscitados pela prática”, desde a Educação Infantil (SHIROMA, 2003, p. 63), no esforço de sedimentar a cultura da educação científica voltada à inovação.

Essas demandas estão voltadas para as necessidades de desenvolvimento da força produtiva do trabalho (FPT) no capitalismo, numa ambiência de reestruturação produtiva e intensa inserção de inovações tecnológicas. Para isso, no campo da educação, são consideradas necessárias a criação e difusão de inovações educacionais e de novas metodologias e a adoção e incorporação de novos materiais didáticos e das TD, objetivando a valorização da cultura da inovação e do empreendedorismo. Dessa forma, a educação tradicional, centrada

---

9 Esse projeto de lei ainda não foi aprovado. Porém, no Plano Nacional de Educação (PNE), em seu anexo “metas e estratégias”, item 20.11, está prevista a aprovação da lei no prazo de um ano (BRASIL/MEC, 2014).

no professor como o transmissor do acervo cultural aos alunos, tornou-se obsoleta; por isso, a necessidade de uma nova pedagogia, como afirma Moraes (2003):

O discurso é claro: é preciso, agora, elaborar uma nova pedagogia, um projeto educativo de outra natureza, e assegurar o desenvolvimento de competência, valor agregado a um processo que, todavia, não é o mesmo para todos (p. 152).

Podemos afirmar que, nas diretrizes dos Livros Azul (2010), Verde (2001) e Branco (2002), para a educação, há o predomínio de uma epistemologia pragmática, direcionada para as dificuldades imediatas do cotidiano escolar e/ou necessidades do setor produtivo, em consonância com as discussões de Ball (2014). Dessa forma, identificam-se convergências/continuidades em termos de política científica e educacional voltada para a EB entre o Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) e o Governo Luiz Inácio Lula da Silva; porém, nesse último há maior aprofundamento, organicidade e detalhamento do diagnóstico e das prescrições. Nesse contexto, a Iniciação Científica Júnior (ICJ) é implementada pelo CNPq em 2003, como estratégia para iniciar a formação de pesquisadores nos anos finais do Ensino Fundamental (EF) e do Ensino Médio (EM) e induzir à aproximação entre as escolas e as universidades, como veremos em seguida.

## INICIAÇÃO CIENTÍFICA JÚNIOR: ESTRATÉGIA DE APROXIMAÇÃO ENTRE AS UNIVERSIDADES E AS ESCOLAS

Um dos principais objetivos da IC é a formação inicial de pesquisadores e a contribuição desta para a redução do tempo médio de titulação (TMT) de mestre e doutores. Em 2003, foi criada a modalidade de ICJ, por meio do Programa de Iniciação Científica Júnior (IC-Jr), que concede bolsas aos estudantes da EB com a finalidade de identificar, despertar e incentivar talentos para a carreira acadêmica e científica. Portanto, a IC e a ICJ são modalidades por meio das quais o CNPq mais investe na formação de investigadores, suas bolsas representando 60% das bolsas de formação e qualificação no país em 2014. Esses dados podem “ser explicado[s] pela visão estratégica que a IC vem ganhando nas políticas de investimentos em ciência e tecnologia e formação inicial de jovens pesquisadores” (SANTOS, 2013, p. 48).

Os documentos nacionais de política científica analisados prescrevem a expansão dos programas de formação de pesquisadores como uma das maneiras de identificar talentos potenciais para o campo acadêmico, como demonstram estes excertos: “Em particular, a ampliação e a diversificação da formação de cientistas e engenheiros constituem condições essenciais para inserir a inovação na

agenda econômica e social do País (BRASIL/MCT, 2002, p. 40, grifos nossos)”; e também: A expansão em termos quantitativos e qualitativos, da formação de recursos humanos em C,T&I, em todos os níveis de ensino (BRASIL/MCT/CGEE, 2010b, p. 29).

Pelo excerto do Livro Branco (2002), podemos perceber que a ampliação da política de formação de quadros para a pesquisa e a inovação foi gestada/ prescrita desde o Governo Fernando Henrique Cardoso (1992-2002). Porém, o Governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), além de reproduzir no Livro Azul (2010) os argumentos teóricos para justificar a necessidade da expansão da formação de pessoas, aponta seu alargamento para a Educação Básica. As recomendações contidas nesse documento são explícitas – diferentemente dos outros – na perspectiva de ampliar os incentivos à pesquisa na EB por meio da iniciação científica e com projetos de pesquisa universidade-escola realizados na escola, “envolvendo professores e alunos como sujeitos da pesquisa, com a participação e/ou orientação de pesquisadores da universidade” (BRASIL/MCT/CGEE, 2010b, p. 43). Isso, com a finalidade de descobrir e formar talentos necessários para o avanço da C&T, o que pode contribuir para mudanças na estrutura curricular e pedagógica das escolas. Este é um dos diferenciais do Governo Luiz Inácio Lula da Silva em relação aos governos anteriores: a implementação da IC na EB justificada e recomendada no Livro Azul (2010)<sup>10</sup>.

Dessa forma, a função da educação - e aqui, da educação científica - é constituir sociabilidades identificadas com o capital no plano valorativo, elevar o patamar de racionalidade da FPT e atrair “mais jovens para as carreiras científicas.” (BRASIL/MCT/CGEE, 2010a, p. 19). Um dos pressupostos dos formuladores dessa política é o de que a formação do espírito científico na EB interfere na função investigadora na graduação e na pós-graduação. O docente do Ensino Fundamental e do Ensino Médio deve ser valorizado como professor pesquisador, transformando-se “em principal agente de desenvolvimento da ciência e tecnologia nas escolas.” (BRASIL/MCT/CGEE, 2010b, p. 40). Uma das implicações dessa posição é a de que prevaleça uma perspectiva de formação e de práxis de formação do professor pesquisador, de produção do conhecimento limitada ao pragmatismo e um encaminhamento teórico-metodológico que fique restrito à prática, ao contexto particular, que pode apontar para o “recuo da teoria.” (MORAES, 2003).

---

10

Para um aprofundamento a este respeito, ver a tese de Oliveira (2015).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como podemos verificar, os Governos Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Luiz Inácio Lula da Silva, por meio da construção dos Livros Verde (2001), Branco (2002) e Azul (2010) buscaram, em termos conceituais, articular suas políticas de C,T&I, tendo como parâmetros: inovação tecnológica; desenvolvimento sustentável; visão sistêmica; governança. Para construir o consenso em torno desses eixos e das prescrições dos documentos, foram envolvidos nessa discussão: governo, associações científicas, setor empresarial, sindicatos, estudantes, representantes dos governos federal, estaduais e municipais, terceiro setor e organismos internacionais. Porém, no Governo Luiz Inácio Lula da Silva, há uma radicalização do discurso do diálogo social entre capital e trabalho para elaborar e implementar essas políticas amparado no conceito de sociedade civil.

Neste momento histórico, um fato determinante para a implementação dessas políticas é a necessidade constante do capital de inovações de produtos e processos de produção como condição para o desenvolvimento da FPT. Para isso, apregoa-se, é necessário que se faça uma “revolução na educação” na direção da “sociedade do conhecimento”, envolvendo a abordagem pedagógica, a estrutura curricular, a formação de professores e a gestão. O estratagema de afirmar que o país precisa de uma “revolução na educação” é uma forma de convencer que todos devem operar para que conquistemos uma educação de qualidade. Essa visão messiânica da educação não se sustenta na materialidade, pois a humanidade necessita buscar ainda saídas para a superação da contradição capital/trabalho.

A recomendação, no Livro Azul, de ampliação de incentivos à pesquisa na EB, por meio da iniciação científica e com projetos de pesquisa universidade-escola realizados na escola, demonstra que a intenção do Governo Luiz Inácio Lula da Silva era descobrir e formar talentos necessários para o avanço da C&T e poder contribuir para mudanças na estrutura curricular e pedagógica das escolas. E a política do CNPq, de ampliar a oferta de bolsas de IC para a EB, pode estar induzindo a um processo de diminuição da distância entre o ensino da graduação e o da EB, assim como pretendeu diminuir a distância entre a graduação e a pós-graduação com o PIBIC. Para Falleiros, Pronko e Oliveira (2010, p. 90), o que se busca por meio dessa política para a Educação Básica é que se preparem os jovens “para a incorporação e o manejo das novas tecnologias.”

Ambos os Governos, por meio dos Livros Verde (2001), Branco (2002) e Azul (2010), afirmam a centralidade do conhecimento para a inserção competitiva dos países, blocos econômicos e empresas no mercado mundial, articulados ao desenvolvimento sustentável e ao reconhecimento das desigualdades no acesso

a esses conhecimentos e tecnologias e a seu domínio. Além disso, apresentam convergência na política científica proposta quanto à articulação da política científica e educacional e à priorização e expansão da IC. Nesse contexto, compete ao Estado “estimular a capacitação tecnológica, definir diretrizes, gerar infraestrutura necessária à interação entre os agentes envolvidos e estabelecer um vínculo estreito entre políticas de ciência e tecnologia e políticas educacionais” (SILVEIRA, 2015, p. 40). Porém, o Governo Luiz Inácio Lula da Silva aponta maior detalhamento dessas recomendações no Livro Azul (2010) e acrescenta a necessidade e importância da implementação da IC no EM. O Governo Dilma Rousseff (2011-2016) deu continuidade a essa política, com a priorização da IC e com a expansão da ICJ. Por fim, podemos afirmar que os livros ‘Coloridos’ convergem no que se refere aos pressupostos teórico-metodológicos e às recomendações do Relatório Bindé da UNESCO, que apontam, como vimos, para a inserção subordinada dos países que se encontram fora do polo dinâmico do capital nas Sociedades do Conhecimento.

## REFERÊNCIAS

BALL, S. J. **Educação global S.A.** Novas redes políticas e o imaginário neoliberal. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2014.

BIANCHETTI, L.; QUARTIEIRO, E. M. Tecnologias digitais na pós-graduação: estratégias de incorporação no ensino e na orientação. **Série-Estudos** (PPGE/UCDB), Campo Grande, n. 32, p. 139-155, jul./dez. 2011.

BINDÉ, J. (Coord.). **Rumo às sociedades do conhecimento: relatório mundial da UNESCO.** Lisboa: UNESCO/Instituto Piaget, 2007.

BOTTOMORE, T. (Editor). **Dicionário do pensamento marxista.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001.

BRASIL/MCT/ABC. **Livro verde de ciência tecnologia e inovação: desafio para a sociedade brasileira.** Brasília: MCT, 2001.

BRASIL/MCT. **Livro Branco: ciência, tecnologia e inovação.** Brasília: MCT, 2002.

BRASIL/MCT/CGEE. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação/Centro de Gestão e Estudos Estratégicos. **Livro Azul: 4ª Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Sustentável**. Brasília: MCT, 2010a.

\_\_\_\_\_. **Consolidação das Recomendações da 4ª Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Sustentável**. Brasília: MEC, 2010b.

BRASIL/MEC. Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. **Diário Oficial da União**, Ano CLI, n. 120-A, Brasília: Imprensa Nacional, 2014.

CURY, C. R. J. Sistema nacional de educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 29, n. 105, p. 1187-1229, set./dez. 2008.

DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, L. F. de. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 201-215, maio/ago. 2009.

FALLEIROS, I.; PRONKO, M. A.; OLIVEIRA, M. T. C. de. Fundamentos Históricos da formação/atuação dos intelectuais da nova pedagogia da hegemonia. In: NEVES, L. M.W. (Org.) **A direita para o social e a esquerda para o capital**. Intelectuais da nova pedagogia da hegemonia no Brasil. São Paulo, Xamã, 2010.

GENTILI, P. A. A. O discurso da “qualidade” como nova retórica conservadora no campo educacional. In: \_\_\_\_\_; SILVA, T. T. da (Org.). **Neoliberalismo, qualidade total e educação**. 4 ed. Petrópolis: Vozes, 1996. p. 111-177.

MARI, C. L. de. **“Sociedade do Conhecimento” e Educação Superior na década de 1990: O Banco Mundial e a produção do desejo irrealizável de Mídas**. 2006. 265 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

MARTINS, A. S. A Educação Básica no século XXI: o projeto do organismo “Todos pela Educação”. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 4, n. 1, p. 21-28. Jan./jun., 2009.

MÉSZÁROS, I. **O poder da ideologia**. São Paulo: Boitempo, 2006.

MORAES, M. C. M. de. Recuo da Teoria. In: \_\_\_\_\_. (Org). **Iluminismo às avessas**: produção de conhecimento e políticas de formação docente. Rio de Janeiro: DP&A, 2003. p. 151-167.

NOMA, A. K.; KOEPESEL, E. C. N.; CHILANTE, E. F. N. Trabalho e educação em documentos de políticas educacionais. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, número especial, p. 65-82, ago. 2010. Disponível em: <[http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/edicoes/38e/art05\\_38e.pdf](http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/edicoes/38e/art05_38e.pdf)>. Acesso em: 19 maio 2015.

OLIVEIRA, A. de. **A Iniciação Científica Júnior (ICJ)**: aproximações da Educação Superior com a Educação Básica. 2015. 322 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.

RISTOFF, D; BIANCHETTI, L. A pós-graduação e suas interlocuções com a educação básica. (Des)encontros históricos e manutenção do apartheid socioeducacional. **Avaliação**. Revista da Avaliação da Educação Superior. Campinas; Sorocaba, v. 17, n. 3, p. 767-806, nov. 2012.

SANTOS, S. A. dos. **Mudanças na graduação na universidade pública**: a nova prática da iniciação científica. 2013. 126 f. Tese (Doutorado em Educação) – Centro de Educação. Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2013.

SCHULTZ, T. W. Investment in human capital. **The American Economic Review**, v. LI, n. 1, p. 1-17, march, 1961.

SHIROMA, E. O. O eufemismo da profissionalização. In: MORAES, M. C. M. de. (Org). **Iluminismo às avessas**: produção de conhecimento e políticas de formação docente. Rio de Janeiro: DP&A, 2003. p. 61-79.

SILVEIRA, Z. S. Formação científica no nível médio de ensino: primeiras aproximações. **Boletim Técnico Senac**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 1, p. 36-57, jan./abr. 2015.

---

**ADRIANO DE OLIVEIRA** é mestre (2003) e doutor (2015) em Educação pela Universidade Federal de Santa Catarina. Estágio doutoral no ICS/UMINHO (2013). Coordenador Pedagógico na Rede Municipal de Ensino de Florianópolis. Membro do Grupo de Estudos Trabalho e Conhecimento na Educação Superior (TRACES/UFSC/CNPq). E-mail: [adriano.deoliveira2@gmail.com](mailto:adriano.deoliveira2@gmail.com)

**LUCÍDIO BIANCHETTI** é Pedagogo (UPF/RS), Mestre em Educação (PUC-Rio) e Doutor em Educação: História, Política e Sociedade (PUC/SP). Estágio pós-doutoral (Universidade do Porto, PT). Professor (aposentado/voluntário) na Universidade Federal de Santa Catarina. Ex-Coordenador do PPGE/UFSC. Ex-vice-presidente da ANPED. Pq 1B do CNPq. E-mail: lucidio.bianchetti@pq.cnpq.br

*Recebido em setembro de 2016*  
*Aprovado em novembro de 2016*

# Escola justa e organização escolar: a percepção de professores brasileiros do ensino médio

*Fair school and educational management: the perception of brazilian teachers of high school*

*Escuela justa y organización escolar: la percepción de profesores brasileños de la enseñanza secundaria*

---

DINAIR LEAL DA HORA  
LUZIANE SAID COMETTI LELIS

**Resumo:** O presente trabalho apresenta os resultados iniciais da pesquisa intitulada “Os significados de escola justa para estudantes e professores brasileiros da Educação Básica, para verificar o significado que estudantes e professores do ensino médio público e privado atribuem para justiça; identificar suas representações a respeito de escola justa e, discutir a organização escolar, a partir dos significados de escola justa atribuídos por esses sujeitos”. Nosso estudo recaiu sobre a estruturação da experiência escolar no sentido de tornar visíveis as (in)justiças que a compõem, sejam elas relacionadas com as (des)igualdades, com a redistribuição, com a falta de reconhecimento, com o desrespeito, com a não participação nos órgãos de decisão.

---

**Palavras-chave:** educação e justiça; cidadania; gestão educacional.

**Abstract:** The present paper presents the initial results of the research entitled the meanings of a fair school for Brazilian students and teachers of basic education. It aims at verifying the meaning that students and teachers of public and private high schools attribute to justice, their representations regarding fair school as well as to discuss the school organization based on the meanings of a fair school attributed by these subjects. Our study focuses on the structuring of the school experience in order to make visible the (un)equalities that are part of it, whether they relate to (un)equalities, redistribution, lack of recognition, disrespect, or the non-participation in decision-making bodies.

---

**Keywords:** Education and justice; citizenship; educational management.

**Resumen:** El presente trabajo presenta los resultados iniciales de la investigación titulada Los significados de escuela justa para estudiantes y profesores brasileños de la educación básica, para verificar el significado que estudiantes y profesores de la enseñanza secundaria pública y privada atribuyen a la justicia; identificar sus representaciones con relación a la escuela justa y discutir la organización escolar, desde los significados de escuela justa atribuidos por esos sujetos. Nuestro

estudio recayó sobre la estructuración de la experiencia escolar en el sentido de tomar visibles las (in)justicias que la componen, estén ellas relacionadas a las (des)igualdades, con la redistribución, con la falta de reconocimiento, con la falta de respeto, con la no participación en los órganos de decisión.

---

**Palabras clave:** Educación y justicia; ciudadanía; gestión educativa.

## INTRODUÇÃO

O tempo atual apresenta-se com grande vulnerabilidade social, em que noções como precariedade e desemprego, emprego temporário, diferenciação, debilidade do movimento social, individualização das relações sociais, desigualdades, insegurança, incerteza, desregulação, fragilidade dos laços comunitários, feminização da pobreza, desqualificação e atomização social demarcam um campo semântico claro de inquietações profundas, apontando para as múltiplas formas como muitos são atingidos por um trabalho de verdadeira decomposição, de ressocialização que os vulnerabiliza como seres humanos.

Nossas sociedades desiguais, marcadamente injustas e excludentes, não só não conseguiram cumprir uma das promessas da modernidade que apontava para a gestão controlada das desigualdades através de políticas redistributivas e do pleno emprego, como veem agora manifestar-se, por novos processos econômicos, políticos e culturais, novos sistemas de desigualdades, seja no campo da educação, no da economia, no da cultura ou no da política. Hoje, raciocina-se não tanto em termos de igualdade, mas, antes, em parâmetros de custo e eficácia, de maximização da eficiência mercantil, independentemente dos efeitos de exploração, competição e desigualdade que geram, acolhendo-se pacificamente a ideia, por exemplo, de que é exigência de progresso a separação entre o econômico e o social, devendo pugnar-se simultaneamente pela integração econômica e pela desintegração social.

Ao mesmo tempo, os movimentos de globalização levam-nos a colocar na ordem do dia a questão da justiça, uma vez que, também aqui, assistimos ao fato de a argumentação sobre a justiça estar a alterar-se, salientando a pluralidade de sentidos consoante às várias definições, perspectivas e teorias sociais de que partimos, ao mesmo tempo que se exige outro paradigma, o da “justiça democrática pós-Westfaliana” (FRASER, 2007, p. 37).

Esse novo paradigma impõe a todos os setores, mormente à educação, novas exigências, designadamente em termos de aprofundamento de suas raízes democráticas e participativas, pugnando por maior simetria estrutural de poder, nos diferentes níveis de relações sociais (relações de trabalho, organizações, interações, tomada de decisões...). Impõe também a consideração das várias

facetas da justiça, entendendo-a não apenas como questão redistributiva, mas também de reconhecimento e de participação em vários níveis, tendo presente a especificidade dos contextos em que se concretiza (ESTEVÃO, 2009).

Obviamente, esse enquadramento não pode deixar de apontar para a centralidade das tensões e conflitos que essas diferentes dimensões implicam entre si, uma vez que, tal como defende Young (1990), nem todas as questões de justiça são redutíveis à distribuição, como é o caso, por exemplo, das questões resultantes da (in)justiça da) normalização, que eleva a experiência e as capacidades de alguns segmentos sociais a padrões diante dos quais alguns comportamentos podem ser medidos e considerados desviantes. Para essa autora, a justiça social exige dismantelar as estruturas de opressão e dominação, embora essas duas faces não digam respeito apenas ao modo como os recursos são distribuídos. Acrescenta, ainda, que a opressão apresenta cinco faces (exploração, marginalização, ausência de poder, imperialismo cultural e violência) que não são redutíveis a uma única fonte comum tal como não são solucionadas pela distribuição de recursos de modo igualitário.

Em suma, independentemente de alguns autores tenderem a acentuar a justiça como distributiva ou econômica, que inclui, segundo Fraser (1997), a ausência de exploração, marginalização e privação material (embora a justiça distributiva possa incluir também aspectos acerca da distribuição de recursos sociais e culturais), ou de outros pretenderem sublinhar a justiça, sobretudo como justiça de reconhecimento, referida à ausência de dominação cultural, não reconhecimento e desrespeito, nas palavras de Fraser, (2009) ou como ausência da opressão e da dominação segundo Young (1990).

Não deixa de ser verdade que outros apontam para outra dimensão da justiça, a participativa ou de associação, que tem a ver com os padrões de associação entre indivíduos ou grupos que os impedem de participar totalmente nas decisões que afetam as condições em que eles vivem e atuam (POWER; GEWIRTZ, 2001, p. 41).

É consensual que a escola pouco se tem modificado desde a modernidade, reproduzindo as mesmas desigualdades, embora vá produzindo e multiplicando novas desigualdades também, conectadas com a relevância que determinados mundos e suas racionalidades assumem em seu interior.

Tal como a vida social é organizada segundo vários referenciais ou princípios reguladores, também a escola se constitui num lugar de vários mundos ou racionalidades, fato esse que justifica várias definições da sua realidade organizacional.

A escola é, com efeito, uma organização complexa, uma rede de relações sociais materiais que organizam a experiência cotidiana e pessoal do aluno, uma

organização que apresenta várias faces e na sua acústica soam várias vozes e várias justiças. Aliás, é frequente usarmos na escola diferentes léxicos e registros, movendo-nos entre a velha linguagem do serviço público (linguagem da igualdade de oportunidades), as novas linguagens da gestão escolar e a linguagem do mercado (relações públicas, marketing, recrutamento); a linguagem da gestão financeira (orçamento); a linguagem da gestão organizacional (cultura organizacional, recursos humanos, qualidade, testes)... Tudo isso numa sobreposição clara de diferentes registros cognitivos obtidos por trocas comunicativas no interior da escola.

Na verdade, se existe multiplicidade e polimorfia dos princípios regulatórios na educação e na escola, torna-se logicamente defensável a afirmação de uma “dialetoлогия da justiça e dos direitos” na “ordem escolar”, embora esta nem sempre seja muito visível devido à hegemonia e dominação da justiça oficial, ancorada, como sublinha Dubet (2004, na figura cardinal da “igualdade meritocrática de oportunidades” (p. 6), típica das sociedades democráticas que consideram todos os indivíduos livres e iguais em princípio, embora admitindo sua distribuição em posições sociais desiguais. Ou seja, a relação entre os sistemas educativos e as doutrinas da igualdade de oportunidades e do mérito, sob a capa da justiça legítima nas sociedades democráticas liberais a própria hierarquia social.

Nesse sentido, o contributo da noção de “justiça complexa” (ou dos vários princípios de justiça) permite, desde logo, questionar a pertinência do conceito unívoco de justiça escolar, que, sob a forma de equidade formal e universal (e que tende a definir-se como o critério de cada um receber de acordo com a sua contribuição), reproduz de fato, embora de forma velada, uma pluralidade de formas de injustiça. De outro modo, a escola é compreendida como uma organização plural, como uma arena de plurirrationalidades, de coordenação, de princípios argumentativos, de lógicas compósitas de justificação, ou de concepções plurais de justiça, obrigando por isso os atores educativos a coordenarem as suas ações, resolvendo os seus conflitos e dissensos locais, aprendendo, enfim, a passar de um sistema de referência ou de justificação para outro, a negociar interpretações diferentes da realidade escolar para que a escola, apesar de tudo, funcione com normalidade ou, pelo menos, dentro de regras mínimas de convivência e de uma coerência aceitável (DUBET, 2002).

Isso reforça a ideia de que os sujeitos escolares estejam, por um lado, despertos para um trabalho incessante e contínuo de justificação e de construção permanente deles mesmos no sentido de se tornarem verdadeiramente sujeitos, e, por outro, que estejam preparados para a negociação sobre a definição legítima da situação, tendo em vista a construção política de acordos ou de compromissos, assim como para a compreensão dos mecanismos de produção de “novas

legitimidades educativas”. Assim sendo, a ação organizacional escolar se explica não apenas pela socialização, mas também, pela economia das “razões práticas” ou das “boas razões” que reenviam, entre outros aspectos, a lógicas de comunicação contextualizadas (DUBET, 2002, p. 69).

Partindo desse enquadramento, torna-se particularmente interessante analisar como a própria experiência escolar dos alunos é argumentada em vários registros de justiça (por apelos ao mérito, à igualdade, à participação e ao respeito, à discriminação positiva, ao mínimo essencial educativo, às oportunidades de saídas profissionais, por exemplo), diante da atuação dos professores, das interações que são privilegiadas, das práticas de avaliação adotadas, dos procedimentos disciplinares, das implicações da pedagogia a que se perfilham.

Contudo, é preciso ter clareza de que os conceitos de justiça e de práticas justas são mediados por outras variáveis, especialmente a que tem a ver com a desigual distribuição de capital político, social e econômico dos alunos, com a especificidade dos contextos em análise, para além dos níveis que privilegiamos para realizar a investigação (ver GEWIRTZ, 2006).

Independentemente dessa percepção, *a priori* o desejo de justiça escolar parece ser indiscutível, como diria Dubet (2004). Porém, tal compreensão não facilita a tarefa de definir uma escola justa, dado que existem diferentes maneiras de defini-la, nem sempre compatíveis entre si. Por exemplo, os estudantes com problemas de aprendizagem/comportamento podem estar em desvantagem numa das duas dimensões (redistribuição e reconhecimento) e a escola investir no sentido de ultrapassá-la, ou então verificar se o fato dos estudantes serem injustiçados no duplo registro da distribuição e do reconhecimento, ao ser-lhes negado o acesso aos recursos educacionais e ao mesmo tempo serem culturalmente marginalizados ao serem tratados como crianças-problema. Noutros termos, a justiça meritocrática, apanágio das sociedades liberais democráticas, pode virar-se contra a justiça cívica ou cidadã, privilegiando outros valores mais de pendor industrial ou gerencialista.

Quando discutimos o conceito de justiça, não no sentido jurídico-formal, mas no sentido eminentemente político, ético, cultural e sociológico, é preciso perceber sua íntima relação com os conceitos de igualdade, equidade, liberdade, mérito, poder, autoridade, entre outros, que condicionam, de modo particular, a maneira como pensamos a educação e a forma como as escolas se organizam para cumprirem suas finalidades.

O emprego do recurso de uma sociologia de justiça, para analisar o conceito de justiça, tendo em conta o contexto educacional e o espaço escolar, permite um mergulho profundo nos problemas da educação para compreender

melhor como se constrói sua regulação (pelo Estado ou pelo mercado, por exemplo) ou o modo como ela contribui para reforçar ou fragilizar o pilar da emancipação.

Ora, se a justiça diz respeito às questões essenciais da igualdade, da liberdade e da democracia, ela acaba por ser outro nome da educação, de uma boa educação. Tanto que muitos estudiosos acatam esta indissociabilidade e, entre eles, Sturman (1997) considera que “no contexto escolar a justiça social não é algo de diferente da educação” (p.124).

Apesar da articulação orgânica entre justiça e educação, a justiça, mesmo nas análises mais consistentes que orientam as políticas educacionais, tem sido um conceito subteorizado e assim não consegue assumir protagonismo no campo educacional.

Quando claramente invocada, a justiça na educação é relacionada, fundamentalmente, com o princípio da igualdade de oportunidades, com o mérito, com o respeito e, até, mais recentemente, com a eficiência, com a qualidade e com a competição.

Considerar o princípio singular da igualdade de oportunidades, de inspiração liberal, na atualidade, revela uma tendência restritiva, já que este princípio acentua a função da escola de fornecer oportunidades e não satisfações, aberturas limitadas e não direitos inalienáveis.

Num contexto em que há prevalência da lógica de mercado, o princípio da igualdade de oportunidades torna-se um meio para deformar o próprio princípio da igualdade educativa, já que funciona como um mecanismo de legitimação das desigualdades. Pode, objetivamente, justificar a desigualdade na obtenção de outros benefícios a que a educação dá acesso (emprego, por exemplo).

Lynch (1995) propõe a compreensão da igualdade como igualdade de condição, já que “estaria comprometida com a igualdade das condições de vida de todos os membros da sociedade, considerando a heterogeneidade que advém de gênero, etnicidade, deficiência, religião, idade, orientação sexual ou de qualquer outro atributo” (p. 18). A igualdade de condição, assim, diz respeito não apenas à igualização de posição (acesso, participação e resultados) de grupos marginalizados, mas em igualização de riqueza, do poder e dos privilégios. Essa concepção é ampliada pela formulação de Young (1990) de que justiça é a libertação das relações de opressão.

Segundo Gewirtz (2002), essa concepção relacional de justiça pode aplicar-se às políticas educativas, já que elas podem apoiar, interromper ou subverter:

a) as relações de exploração nas escolas e fora das escolas, visíveis nas estruturas e práticas que podem produzir interações sociais baseadas em pressupostos classistas, racistas, sexistas, etc.;

b) os processos de marginalização e inclusão nas escolas e noutros contextos;

c) a promoção de relações baseadas no reconhecimento, respeito, cuidado e mutualidade, ou o enfraquecimento do poder de alguns sujeitos e/ou grupos;

d) as práticas violentas no sistema escolar e fora dele.

Ainda a propósito da igualdade ou da desigualdade em educação, é preciso considerar que a escola é uma das grandes intervenientes no jogo da desigualdade, embora não a única, e são três os contextos nucleares inter-relacionados geradores de desigualdade em educação, que podem atuar simultaneamente: o socioeconômico; o sociocultural e o político.

No contexto socioeconômico, o problema da igualdade é, sobretudo, redistributivo (de riqueza ou de recursos). No sociocultural (etnicidade, orientação sexual), a causa da desigualdade prende-se à falta de reconhecimento (invisibilidade) ou ao falso reconhecimento (estereótipos negativos) da diferença, o que significa que o problema aqui tem a ver com o *status* e a identidade. No contexto político, encontramos as relações de poder relacionadas com as questões de justiça e injustiça, com as questões de igualdade ao nível dos interesses (de professores, alunos, responsáveis, servidores) no interior da escola, uma vez que ali também as relações de dominação e subordinação adquirem um modo particular de institucionalização (Fraser, 2009).

Assim, a desigualdade na sociedade e na educação não é apenas uma questão de justiça distributiva (sociopolítico); é também um problema de reconhecimento, porque relativo ao modo como as diferenças de gênero, sexuais, religiosas, étnicas, ou outras são geridas; tem a ver com as questões de representação e com o modo como as relações de poder são resolvidas e, finalmente, é uma questão afetiva, porque diz respeito às relações de dependência e interdependência, o que exige o atendimento às dimensões afetivas da justiça social no interior da escola.

O tema da justiça está intimamente articulado com o das desigualdades e esse, por sua vez, com as noções amplas de redistribuição, reconhecimento e representação. Isso significa que a noção de justiça é complexa, englobando várias dimensões que, na prática, podem colidir entre si ou manter-se em estado de tensão.

No campo da educação, e não obstante a pesada tradição da sua ocultação, a justiça tem vindo a ser resgatada, emergindo como um conceito

também multidimensional e como um outro nome da educação, pela capacidade de reconhecer o poder dos atores educativos na qualidade de pessoas com direitos culturais, políticos e sociais.

Neste texto procuramos questionar a justiça e as desigualdades, com incidência particular no modo como se (des)multiplicam no contexto educativo, tendo presente que a educação mobiliza diferentes registros, quer valorativos que apelam ao mérito, quer estatutários que obrigam ao respeito por determinados princípios (como o da igualdade de acesso ao bem educativo), quer como expressivos, que favorecem o desenvolvimento e a autonomia dos jovens.

Contudo, essa problematização tem presente também que a própria escola condiciona a compreensão do que se entende por justiça e por práticas educativas justas, devendo ser interpretada como lugar de vários mundos, estruturada segundo os diferentes significados dos princípios de justiça, ora mais cívica, doméstica ou expressiva, ora mais gerencialista ou mercantil.

Dessa forma, o foco do presente artigo recaiu sobre a estruturação da experiência escolar, no sentido de tornar visíveis as (in)justiças que a compõem, sejam elas relacionadas com as (des)igualdades, com a redistribuição, com a falta de reconhecimento, com o desrespeito, com a não participação nos órgãos de decisão, privilegiando, no entanto, o modo pelo qual estudantes e professores do ensino médio, de escolas brasileiras, públicas e privadas, posicionam-se frente aos princípios de justiça explicitamente assentados no mérito, na igualdade, no respeito e na participação.

Consideramos que, quando o sistema educativo se organiza em torno da “igualdade simples” e se reduz à ideia de ser “o mesmo para todos”, trata a educação como um bem (bolo) a se distribuir equitativamente tornando-se indiferente às tiranias que podem possibilitar a alguns controlarem mais facilmente, por exemplo, o acesso à educação, por dominarem outros bens (pela riqueza ou pelo poder político que possuem).

Por esse princípio, se os alunos passam a ser vistos como detendo as mesmas necessidades em termos de saber, a quem devem ser ensinadas as mesmas coisas como se fossem um só e a ser tratados como meros alunos que necessitam apenas de conhecimento, corre-se o risco de ensinar a alguém que não existe.

Pensamos que as discussões, as propostas e as práticas que possam superar as desigualdades na educação e considerar a diversidade precisam ser orientadas pelas concepções e pelos critérios de justiça complexa.

## MATERIAIS E MÉTODOS

Para alcançar os objetivos propostos neste estudo, privilegiamos o emprego de técnicas qualitativas para a obtenção de informações, uma vez que possibilitam o exame acurado dos diferentes aspectos presentes nas concepções e nas relações de justiça no interior da escola e as repercussões que provocam nos sujeitos sociais que constroem o espaço educativo.

A organização metodológica deste trabalho foi delineada em duas partes: a primeira parte, designada pesquisa bibliográfica aprofundada, ofereceu a fundamentação conceitual para análise e registrou os movimentos históricos e as dimensões do conceito de justiça, discutidos e articulados conceitos como desigualdades, cidadania, ética, direitos educacionais, participação.

A segunda parte cuidou da realização de entrevista semiestruturada, quando foram ouvidos, em grupos de discussão, dez professores – cinco de escolas públicas e cinco de escolas privadas do Rio de Janeiro - organizados em quatro grupos de discussão para uma entrevista semiestruturada de aprofundamento sobre justiça, escola justa, cidadania, para aprofundar os sentidos de justiça escolar e obter assim mais informação sobre a experiência de vida dos professores. O uso da técnica de observação das práticas e das relações organizativas que se tecem no interior da escola intencionou revelar os movimentos (in)justos e de des(igualdade) concretos e o modo como se manifestam. Foram alvo de observação as mais diferentes atividades, como reuniões de planejamento, de estudos, pedagógicas, administrativas, de pais e professores, de conselho de classe, de conselho de escola, atividades avaliativas, atividades rotineiras etc.

A análise de informações foi realizada por meio de análise de discurso e análise de enunciação. Assim, nosso estudo recaiu sobre a estruturação da experiência escolar no sentido de tornar visíveis as (in)justiças que a compõem, sejam elas relacionadas com as (des)igualdades, com a redistribuição, com a falta de reconhecimento, com o desrespeito, com a não participação nos órgãos de decisão, privilegiando, no entanto, o modo pelo qual professores do Ensino Médio de escolas brasileiras, públicas e privadas, posicionam-se frente aos princípios de justiça explicitamente assentados no mérito, na igualdade, no respeito e na participação.

Para a análise das informações dos sujeitos da pesquisa, são adotados os procedimentos de análise de discurso, considerada como

Uma proposta crítica que busca problematizar as formas de reflexões estabelecidas, situada enquanto objeto teórico porque: a) pressupõe a linguística, mas se destaca dela: não é nenhuma teoria descritiva, nem uma teoria explicativa. Pretende ser uma teoria crítica que trata da determinação histórica dos processos de significação;

b) considera como fato fundamental a relação necessária entre linguagem e o contexto de sua produção, juntando para a compreensão do texto as teorias das formações sociais e as teorias da sintaxe e da enunciação; c) pela sua especificidade, ela é cisonista em dois sentidos: 1) procura problematizar as evidências e explicitar seu caráter ideológico, revela que não há discurso sem sujeito e nem sujeito sem ideologia; 2) denuncia o encobrimento das formas de dominação política que se manifestam numa razão disciplinar e instrumental.” (ORLANDI, 1987, p. 11-13)

Pela análise de discurso pretendíamos desvendar o sentido da comunicação dos discursos emitidos nas respostas dos professores, pela qual foi buscada a revelação das contradições, das convergências, das divergências e dos equívocos presentes nos conceitos de justiça, cidadania, participação.

Para a compreensão das percepções dos professores sobre e as características de escola justa apontadas, especialmente no confronto das respostas obtidas nas escolas públicas e nas escolas privadas foi empregada a análise de enunciação que, como diz Minayo (1996),

Considera que na produção da palavra elabora-se ao mesmo tempo um sentido e operam-se transformações. Por isso o discurso não é um produto acabado, mas um momento de criação de significados com tudo o que isso comporta de contradições, incoerências e imperfeições. Leva em conta que, nas entrevistas, a produção é ao mesmo tempo espontânea e constrangida pela situação. Portanto a análise de enunciação trabalha com: a) as condições de produção da palavra. Parte do princípio que a estrutura de qualquer comunicação se dá numa triangulação entre o locutor, seu objeto de discurso e o interlocutor. Ao se expressar, o locutor projeta seus conflitos básicos através de palavras, silêncios, lacunas, dentro de processos, na sua maioria, inconscientes; b) o continente do discurso e suas modalidades (p. 206)

Esses procedimentos trataram o volume das informações contidas nas comunicações como categorias conceituais, de modo que ultrapassem os elementos meramente descritivos, buscando interpretar e compreender as concepções de justiça e as práticas escolares que concretamente emergirão das falas dos professores.

## RESULTADOS PRELIMINARES

Neste trabalho, apresentamos depoimentos de cinco professores do Ensino Médio, a respeito de justiça, escola justa, justiça e injustiça na profissão, injustiças cometidas e sugestões para a efetivação da escola justa.

## O SIGNIFICADO DE JUSTIÇA PARA PROFESSORES

Prof. A – Justiça nos remete à igualdade. Eu sempre penso na palavra igualdade. Nivelar. Então eu tenho tentado sempre usar a justiça para nivelar, trazer os alunos a um nível acima do deles, pra que eles possam realmente evoluir.

Prof. B – Como professora, a justiça está no reconhecimento do aluno pelo meu trabalho e também o reconhecimento da evolução do seu aluno.

Prof. E - Essa parte é mais difícil, a minha concepção de justiça, até por causa de algumas coisas que eu já li, seria você fazer valer, ou tentar fazer valer, alguma coisa que tenha a ver com legislação, alguma coisa do tipo. Mas a justiça em si seria você praticar alguma coisa que traria até algum benefício pra alguém ou que justifique alguma ação.

## ESCOLA JUSTA

Prof. C – Em uma escola justa a gente pode juntar o conceito de colaboração com igualdade e, eu acho que, pra escola justa poderia usar essa colaboração, esse trabalho colaborativo entre os professores teoricamente [...] deveriam fazer em uma instituição pra promover a igualdade dentro da escola.

Prof. A – Pra ser justa, uma escola precisa ter todos os recursos pra atender o aluno. Eu acho que acima de tudo o ensino tinha que ser centrado no aluno e não no professor.

Prof. D – Igualdade no sentido de conhecimento específico que eles precisam aprender e até mesmo que eles gostariam de aprender. Alguns tópicos eu até deixo um pouco livre pra eles escolherem [...]. Visando atingir o que eles precisam e também o que eles gostam.

Prof. B – Aquela em que os professores não usam o poder que eles têm de reprovar ou não pra quase torturar os alunos, porque os alunos têm que dar mais atenção àquela disciplina, então eles acabam deixando a desejar em outras.

## JUSTIÇA E INJUSTIÇA NA PROFISSÃO

Prof. B – Principalmente dos colegas acharem que o inglês é subdisciplina, que não é importante. É a primeira injustiça. Eu acho que justo o que a gente passa para o aluno, essas noções que a família não consegue passar, né? Isso já é uma questão bem justa. Essa questão de você conseguir um contato maior, às vezes, com uma turma ou com algum aluno e você realmente conseguir acompanhar esse desenvolvimento dele, isso acaba sendo muito gratificante, essa evolução que

você consegue acompanhar, às vezes, de um aluno que estava ali pra aprender e realmente aprendeu o que estava querendo ensinar. Pra mim já é uma questão mais justa.

Prof. A – Bem, o que é injusto na profissão de professor é que a gente às vezes não pode se dedicar basicamente a uma instituição. E, às vezes é um desejo de muitos professores se dedicarem a um local de trabalho. E como a gente tem esse problema da má remuneração ou da baixa remuneração a gente acaba tendo que ter mais de um trabalho: público e particular.

Prof. C – Normalmente o professor considera injusta a remuneração. Justo é a possibilidade de aprofundar os conhecimentos com titulações maiores.

## INJUSTIÇAS COMETIDAS

Prof. A – Quando eu tento nivelar, por cima, nem todos os alunos acompanham. Então às vezes eu saio da universidade mal porque eu não consegui levar aquele aluno onde ele esperava chegar. Mesmo sabendo que n fatores influenciam, eu ainda fico pensando que é injustiça com eles quando eu não consigo levá-los ao nível acima.

Prof. D – Não me dedicar com mais afinco, conhecer melhor o meu aluno, conhecer melhor o meu colega de trabalho. Isso é bem injusto. Eu acho que justo o que a gente passa para o aluno, essas noções que a família não consegue passar, né? Isso já é uma questão bem justa.

Prof. B – Não dar atenção que o aluno deveria receber, ou, então, você não se preparar para dar aquela aula, porque às vezes você poderia dar uma aula melhor e não consegue até por falta de tempo ou por falta de incentivo mesmo, falta de ânimo, principalmente as aulas do fim do dia.

Sugestões para a efetivação da escola justa.

Prof. A – A mudança de pensamento do professor. Se o professor pensar que ele poderia ser, não um professor, daqueles de [...] até mesmo a hierarquia na sala de aula, onde ele fica em pé na frente e os alunos sentados como se fossem submissos a ele, se eles pensassem mais em colaborar com a vida acadêmica, profissional no aluno, em vez de usar a sala de aula para impor o conhecimento que ele estudou tantos anos para deter, é uma sugestão bem interessante. E eles poderiam, em vez de criticar as conquistas dos outros, eles poderiam se espelhar.

Prof. B – Se na legislação, por exemplo, está dizendo a universidade deve transmitir conhecimentos, não só teóricos, mas também, conhecimentos de vida. Seria justo que houvesse participação da comunidade, dos pais, dos alunos e da comunidade escolar. Isso seria um tipo de justiça a ser praticada dentro da universidade, por exemplo.

Prof. B – Uma escola justa, primeiro ela teria que ter uma infraestrutura boa pra receber o aluno, porque eu vejo assim, na parte de, começando por infraestrutura, a parte física da escola, é que às vezes, a gente tem essa questão de acessibilidade.

Prof. C – A escola justa seria uma escola mais inclusiva. E que também o professor também pudesse dar opinião, que às vezes a gente sabe que tem pessoas muito arbitrárias, não só da direção acadêmica, mas também da parte do governo, a parte gerencial.

Prof. D – Ter uma relação mais estreita com os profissionais dentro da escola e, também, ter uma relação mais estreita com a direção da escola, pra saber o que está acontecendo, porque às vezes a parte pedagógica não consegue passar para o professor se o aluno tem algum problema familiar, ou alguma defasagem na aprendizagem

Prof. E – Infraestrutura e equipamentos atualizados para a flexibilização curricular e maior condições para a pesquisa e para a formação profissional.

## DISCUSSÃO DOS RESULTADOS E CONCLUSÕES

As concepções que se tem acerca de justiça são tão diversas quanto os princípios utilizados para defini-la. Assim, há autores que defendem a perspectiva universalista, que afirma que ser justo é tratar da mesma forma os seres que são iguais em certo ponto de vista, que possuem uma mesma característica, a única que se deve levar em conta na administração da justiça. Essa perspectiva encontra como um de seus defensores Rawls (2008), afirmando que uma sociedade pode ser considerada justa quando todos os cidadãos adotam a mesma concepção de justiça, atuando conforme os princípios aceitos por todos como justos. Assim, segundo essa concepção, o acesso aos bens e às oportunidades deve ser igual a todos os cidadãos.

Dubet (2010) é outro estudioso alinhado à perspectiva universalista de justiça, trazendo o conceito de meritocracia como um princípio de justiça que integra diferenças individuais e desigualdades sociais, o que resulta na promoção do equilíbrio e da eficácia global da sociedade, já que sem mérito não haveria outro modo de distribuição dos indivíduos num escalonamento de estratificação social, a não ser aquele das propriedades herdadas, obtidas pelo nascimento.

Dubet (2004) acredita que deve ser oferecida a todos igualdade de oportunidades, a fim de se minimizarem as desigualdades na sociedade em que estão inseridos. Assim, ele propõe a mesma educação para todos de modo que haja igualdade de competição, onde os melhores são recompensados. Entretanto, ele propõe que os “vencidos” não sejam culpabilizados por seus fracassos, mas,

sim, auxiliados a ultrapassar as barreiras das dificuldades. Portanto, o mérito, mesmo com uma pitada de crueldade, é o sistema mais justo.

Contrariando as posições universalistas, alguns autores defendem a justiça sob a perspectiva pluralista como Walzer (2003) um dos autores mais representativos dessa corrente. Ele propõe uma sociedade organizada em esferas – escola, saúde, família – que possuem características e necessidades próprias. Por isso, é justo que a distribuição das diferentes oportunidades e dos diferentes bens sociais – segurança, bem-estar, educação, dinheiro, trabalho, tempo livre, poder político, amizade, igualdade – seja feita de acordo com a necessidade, o mérito e o mercado de cada um desses mundos.

Criticando o paradigma distributivo da justiça, defendido pelas perspectivas universalista e pluralista, Young (1990) vê dois problemas: o primeiro é que este paradigma tende a conceber a justiça social como a repartição de bens materiais e a distribuição de posições sociais; o segundo é que, quando se estende aos bens sociais imateriais – poder de decisão, oportunidade e respeito próprio – estes passam a ser representados como “coisas estáticas”, em vez de processos que regem as relações sociais. Assim, a autora afirma que o paradigma distributivo é o reforço da injustiça pela universalização das normas dos grupos dominantes a partir de políticas de distribuição que são cegas à diferença.

Young (1990) apresenta, então, um conceito de justiça, que objetiva a eliminação da dominação, imposta pelas condições institucionais que impedem as pessoas de participar na determinação de suas ações, e da opressão, que se refere aos processos institucionais que impedem as pessoas de desenvolver suas capacidades, estando, segundo Estêvão (2004), “interessada numa política valorizadora da diferença” (p.30). Essa perspectiva é conhecida como radical. Para Young (1990), se não existissem as imposições das condições institucionais, cada indivíduo agiria conforme suas capacidades não havendo qualquer paradigma que colocasse as pessoas num mesmo patamar ou numa pretensa uniformidade.

Apresentados os diversos conceitos, é possível observar que as questões de justiça se correlacionam a diversos elementos, principalmente de igualdade, de liberdade, de mérito, de poder e autoridade, “que vão condicionar, de modo particular, a maneira como pensamos a educação e o modo como as escolas devem ser organizadas para cumprirem as suas finalidades” (ESTÊVÃO, 2004, p. 35).

Da mesma forma que em todos os setores da sociedade, também na educação a justiça tende a ser entendida como igualdade de oportunidades e mérito, ou seja, uma educação justa é aquela que oferece a todos as mesmas oportunidades e aqueles que merecem são recompensados alcançando as melhores notas, recebendo a melhor educação, conseguindo os melhores empregos.

Certamente, existem outras questões acerca da justiça que devem complementar, por exemplo, o modelo meritocrático para tornar a educação justa para todos. Então, é necessário lançar mão da discriminação positiva, que tem como objetivo levar em conta as desigualdades reais existentes entre os alunos e tentar, de alguma forma, minimizá-las com, por exemplo, estudos dirigidos, atividades esportivas e culturais.

Também para complementar o modelo meritocrático e não permitir que este leve à manutenção das desigualdades, as escolas justas devem garantir competências mínimas abaixo das quais ninguém deveria ficar. É claro que essas competências mínimas devem ter alguma utilidade para a formação social e profissional do cidadão, pois “há também uma grande injustiça em deixar os alunos do Ensino Médio e os estudantes universitários envolverem-se em formações desprovidas de utilidade social” (DUBET, 2004, pág.549).

Embora todas essas questões sejam essenciais para a construção de uma escola justa, elas têm como prioridade o tratamento dispensado ao aluno. Entretanto, é importante pensar numa escola justa como aquela que visa a atender não somente os alunos, mas a comunidade escolar como um todo, incluindo o professor, que é parte importantíssima no processo de transformação da escola.

Nessa linha, Estevão (2004) traz o conceito de justiça complexa, que articula intimamente outras concepções, como a de liberdade, de equidade, de igualdade, mérito, de poder e autoridade, entre outros, que irão condicionar, de maneira particular, o modo como pensamos a educação e a forma como as escolas devem organizar-se para o cumprimento das suas finalidades. Os conceitos de justiça e educação são, na verdade, inseparáveis.

Nessa concepção, a escola se encontra em um âmbito público de comunicação e conflito, de direitos e deveres que ultrapassam os limites de seus muros, e que é pautada em valores como a liberdade, igualdade, equidade, solidariedade, cooperação etc. Ela é percebida como organização dialógica que tem como base os princípios da sinceridade, da inclusão ou da participação de todos os comprometidos no diálogo; da revisão argumentativa, da reciprocidade, de uma gestão democrática em sua realidade; do respeito pela diferença e singularidade do outro, emocionalmente, caracterizando assim o conceito de justiça, que faz uma articulação ao de educação, mantendo-os atrelados entre si.

À luz dessa discussão, é possível perceber que os professores que participaram da pesquisa, ao tratar de justiça, escola justa e de sugestões para a efetivação da escola justa trazem elementos que podem ser identificados com a justiça universalista, com a ideia de que as oportunidades devem ser iguais para todos; que a justiça está relacionada a leis e normas, portanto a seu aspecto jurídico-

legal; trazendo para si o significado de justiça como o reconhecimento de seu trabalho, revelando, involuntariamente, um princípio da perspectiva redistributiva de Fraser (2009).

Para os professores, a escola justa é aquela que deve ser organizada para ser igual para todos; como disse um professor, “atende aos seus propósitos, seu planejamento, suas propostas pedagógicas, indo ao encontro dos interesses da comunidade que atende”, o que indica uma organização democrático-participativa.

Quando falam de injustiças cometidas, conseguem revelar questões referentes a solidariedade, reciprocidade, participação, elementos alinhados à concepção de justiça complexa. Já quando se manifestam a respeito de injustiças na profissão, o fazem ilustrativamente com casos individuais em que sofrem falta de reconhecimento, salários baixos, confirmando a ideia de que injustiça é aquilo que é perceptível, aquela do cotidiano, ligada às relações interpessoais e de remuneração, ao que Schilling (2013) chama de micro injustiça.

Qualquer modelo de justiça, como afirma Gewirtz (2006) deve confrontar-se com o desafio de reduzir as iniquidades da distribuição, reconhecimento e de associação que oprimem e marginalizam grupos, que podem ser representados por alguns dos alunos que nos responderam a este questionário.

Talvez também melhor que tentar afirmar os direitos dos grupos oprimidos de modo a serem tratados igualmente, Fraser advoga estratégias transformadoras que envolvem a desconstrução de categorias sociais existentes e a reconstrução radical das relações de produção.

Parece não haver dúvidas também que uma escola justa preservaria melhor a dignidade e a autoestima dos que não fossem tão bem-sucedidos, mas tal supõe outros tipos de ação, desde logo, a afirmação do papel educativo e cultural da escola não apenas ao nível da instrução, mas também nas atividades culturais e desportivas, na organização da própria vida escolar, no atendimento dos alunos fora da classe. No caso dos professores, a dignificação de seu trabalho, a garantia do respeito por suas idiossincrasias e a valorização de seus saberes e fazeres. Consideramos que, além da contribuição teórico-metodológica que os resultados desta pesquisa trarão para o campo educacional, também expressam relevância acadêmico-científica, na medida em que irão possibilitar melhor compreensão de concepções que fundamentam as propostas de organização escolar mais justas para a educação e o ensino brasileiros.

## REFERÊNCIAS

DUBET, F. **Les Places et les chances**. Repenser la justice sociale. Paris: La République de Idées/Seuil, 2010.

DUBET, François. O que é uma escola justa? **Cad. Pesquisa**, São Paulo, v. 34, n. 123, p. 539-555. dez. 2004. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0100-15742004000300002&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742004000300002&lng=pt&nrm=iso). Acesso em 22 jun. 2010.

DUBET, F. **Le déclin de l'institution**. Paris: Seuil, 2002.

ESTEVÃO, Carlos Vilar. Educação, globalizações e cosmopolitismos: novos direitos, novas desigualdades. **Rev. Port. de Educação**, , vol.22, n.º.2, p.35-52. 2009. ISSN 0871-9187.

ESTEVÃO, Carlos Vilar. Novas desigualdades, novos direitos e cosmopolitismos: para uma política educacional e uma administração da educação cosmopolíticas. **Caderno de Pesquisa: Pensamento Educacional**, volume 4, no. 7, jan-jun, 115-137. 2009.

ESTEVÃO, Carlos Alberto Vilar. **Educação, justiça e democracia**: um estudo sobre as geografias da justiça em educação. São Paulo: Cortez, 2004.

FRASER, N. **Justice Interruptus: Critical Reflections on the "Postsocialist" Condition**. Cambridge: Routledge, 1997.

FRASER, N. Reenquadrando a justiça em um mundo globalizado. **Lua Nova** [online]. 2009, n.77,p. 11-39. ISSN 0102-6445. doi: 10.1590/S0102-64452009000200001.

FRASER, N. **Reframing justice in a globalizing world**. D. Held & A. Kaya (Eds.), *Global Inequality*. Cambridge: Polity Press, 2007, p. 252-272.

GEWIRTZ, S. Towards a contextualized analysis of social justice in education. **Educational Philosophy and Theory** 1, (1), 2006. p.69-81

GEWIRTZ, S. Conceptualizing Social Justice in Education: Mapping the Territory. **Journal of Education Policy**, 13(4), 2002. p. 469-484.

LYNCH, K. The Limits of Liberalism for the Promotion of Equality in Education. Association for Teacher Education in Europe - **20th Annual Conference**, Oslo, 3-8 September, 1995.

MINAYO, M. **O Desafio do conhecimento**. São Paulo: Hucitec, 1996.

ORLANDI, Eni P. **A linguagem e seu funcionamento**. As formas do discurso. Campinas: Pontes, 1987.

POWER, S.; GEWIRTZ, Sharon (2001) Reading education action zones. **J. Ed. Policy**, 6, 1, 39-51.

STURMAN, A. **Social Justice in Education**, Melbourne: ACER, 1997.

RAWLS, John. **Uma Teoria da Justiça**. 3 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

SCHILLING, F. Igualdade, desigualdade e diferenças: o que é uma escola justa? **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 39, n. 1, p. 31-48, jan./mar. 2013

WALZER, M. **Esferas da justiça**: uma defesa do pluralismo e da igualdade. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

YOUNG, I. **Justice and the politics of difference**. Princeton: Princeton University Press, 1990.

---

**DINAIR LEAL DA HORA** é graduada em Pedagogia e Letras pela UFPA. Mestre em Educação pelo PUC/SP. Doutora em Educação pela UNICAMP. Possui Pós-Doutorado em Administração Escolar e Economia da Educação pela USP e Pós-Doutorado em Sociologia das Organizações Educativas pela UMINHO. É Professora Permanente do Programa de Pós-Graduação em Currículo e Gestão da Escola Básica/UFPA e Vice Coordenadora do Programa de Epidemiologia e Vigilância em Saúde do IEC. E-mail: tucupi@uol.com.br

**LUZIANE SAID COMETTI LELIS** possui graduação em Pedagogia (Administração e Orientação Educacional), Especialização em Educação e Informática pela Universidade Federal do Pará. É Coordenadora Pedagógica na SEMEC/BELÉM, Coordenadora do Laboratório de Informática e professora da Educação Básica na SEDUC/PARÁ. Atualmente é mestranda do Programa de Pós-Graduação em Currículo e Gestão da Escola Básica/UFPA. E-mail: luziane.bim@gmail.com

*Recebido em setembro de 2016  
Aprovado em novembro de 2016*

# Estudo sobre os vencimentos de professores da rede estadual de São Paulo (1996-2014)

*Study on the remuneration of teachers from the state network of São Paulo (1996-2014)*

*Estudio sobre los vencimientos de profesores de la red estatal de São Paulo (1996-2014)*

---

RUBENS BARBOSA DE CAMARGO  
JOÃO BATISTA DA SILVA DOS SANTOS  
JOSÉ QUIBAO NETO

**Resumo:** O presente artigo tem por objetivo analisar os vencimentos dos professores da Rede Estadual de Ensino de São Paulo (REE/SP). Para compreender essa parte da remuneração dos docentes da rede estadual paulista, o artigo analisa o vencimento inicial e o final no período de 1996 a 2014, sua evolução e correlações entre si. Ainda, para aprofundar o debate e as comparações, o artigo considera as relações entre os vencimentos da REE/SP com o Piso Salarial Profissional Nacional do Magistério Público da Educação Básica e com os vencimentos registrados em redes de outros estados, comparando e mostrando em que posição, em termo de vencimentos pagos aos docentes, encontra-se nacionalmente a REE/SP. Por fim, relacionar-se-á a evolução dos vencimentos da REE/SP com os indicadores salariais “Salário Mínimo” e “Salário Mínimo Necessário”.

**Palavras-chave:** Rede estadual de ensino de São Paulo; vencimentos; remuneração docente.

**Abstract:** The purpose of this article is to analyze the salaries of the teachers of the São Paulo State Educational Network (REE / SP). In order to understand this part of the remuneration of teachers in the state of São Paulo, the article analyzes the initial and final maturity in the period from 1996 to 2014, its evolution and the correlations between them. To go deeper on the debate and comparisons, the article considers the relationships between the salaries of the REE / SP with the National Minimum Salary of the Public Teaching of Basic Education and with the salaries registered in other state networks, comparing and showing in which position the REE / SP nationally is in terms of salaries paid to teachers. Finally, the evolution of the salaries of the REE / SP with the salary indicators will be related: Minimum Wage and Minimum Wage Required.

**Keywords:** State educational network of São Paulo; salaries; teacher's remuneration.

**Resumen:** El presente artículo tiene por objetivo analizar los vencimientos de los profesores de la Red Estatal de Enseñanza de São Paulo (REE/SP). Para comprender esa parte de la remuneración de los docentes de la red estatal paulista, el artículo analiza el vencimiento inicial y final en el periodo de 1996 a

2014, su evolución y correlaciones entre sí. Todavía, para profundizar el debate y las comparaciones, el artículo considera las relaciones entre los vencimientos de la REE/SP con el Sueldo Salarial Profesional Nacional de Magisterio Público de la Educación Básica y con los vencimientos registrados en redes de otros estados, comparando y presentando en cuál posición se encuentra la REE/SP nacionalmente con relación a los vencimientos pagos a los docentes. Por fin, se va a relacionar la evolución de los vencimientos de la REE/SP con los indicadores salariales: Sueldo Mínimo y Sueldo Mínimo Necesario.

---

**Palabras clave:** Red estatal de enseñanza de São Paulo; vencimientos; remuneración docente.

## INTRODUÇÃO

A Rede Estadual de Ensino de São Paulo (REE/SP) destaca-se por ser uma das maiores redes do Brasil. Para citar como exemplo, no ano de 2014, considerando-se sua dimensão, a rede atendia na Educação Básica 4.217.246 matrículas, espalhadas em 5.666 estabelecimentos, contando com 249.209 professores, dos quais 138.671 eram efetivos e 110.538 não efetivos (configurados respectivamente, como profissionais “estáveis” e “temporários”).

Em termos de recursos públicos, o estado de São Paulo possui a segunda maior arrecadação do país, perdendo em grandeza apenas para a União. Dentro do estado, são 645 municípios, com renda per capita mensal média de R\$ 1.480,00, inferior somente ao Distrito Federal. Isso garante ampla receita destinada à educação em comparação aos outros estados brasileiros. Um notável exemplo é o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) que, segundo o Sistema de Informação sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope), obteve em 2014 receita de R\$ 19,9 bilhões. No entanto, os repasses obrigatórios de recursos financeiros aos municípios, pela via do Fundeb, fizeram a Rede Estadual de Ensino de São Paulo “perder” 22,3% de seu orçamento destinado à educação naquele ano (QUIBAO NETO, 2015). Isso indica que, mesmo sendo o Estado de São Paulo um dos maiores arrecadadores do Brasil, ainda assim, o efeito das transferências de receita para os municípios é grande, resultando em menos recursos disponíveis para serem gastos com a REE/SP, em especial, na remuneração adequada de seus docentes.

No campo político-institucional, destaca-se a permanência de um único partido político há 26 anos no poder, o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), que, após várias eleições e reeleições, realizou mudanças significativas na rede; uma delas foi a municipalização dos primeiros anos do Ensino Fundamental, no início dos anos 1990 (ARELARO, 2005), antecipando o Fundo de Manutenção

e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef), o que gerou no decorrer da década a descentralização das matrículas e dos recursos para os municípios e descontinuou uma rede educacional que tendia a ser única no estado.

Dada a complexidade apresentada, são de se esperar estudos sobre a REE/SP e as políticas públicas que a impactaram. Nesse sentido, este trabalho é uma colaboração para o entendimento da remuneração dos professores que atuam na rede de ensino em questão, em particular sobre seus *vencimentos*, recortando o período de 1996 a 2014, aprofundando os estudos sobre essa questão.

Vale destacar, ainda, que este artigo é resultado de estudos da Pesquisa “Observatório da Remuneração Docente”<sup>1</sup>, pesquisa nacional cujo objetivo é contribuir com suas análises para o intrincado funcionamento dos salários dos professores das redes básicas de ensino.

No caso deste artigo, os dados utilizados foram coletados dos documentos oficiais nacionais e estaduais de São Paulo, configurados em gráficos e tabelas elaborados pelos autores para facilitar a visualização permitindo melhor descrição e análise, sendo todos os dados corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor<sup>2</sup> (INPC) até de dezembro de 2014.

## DINÂMICA DOS VENCIMENTOS DOS DOCENTES DA REDE ESTADUAL DE SÃO PAULO DE 1996 A 2014

O “salário-base” é o valor da retribuição pecuniária por serviço prestado ao Estado de São Paulo. Normalmente, no setor educacional público, ele é garantido e regulamentado em tabela anexa às leis que tratam dos planos de carreira, cargos e remuneração (PCCR). Essa parte do salário, chamada “salário-base” compõe a remuneração dos professores conjuntamente com vantagens (fixas e variáveis), também estabelecidas em forma de valor. Assim como na maior parte das redes públicas no Brasil, o salário-base dos professores da REE/SP é o valor mais expressivo da remuneração docente; portanto, representa os maiores valores nas folhas de pagamento (JACOMINI; MINHOTO; CAMARGO, 2012;

---

1 Pesquisa financiada segundo o Edital nº 08/2012 da Capes/Inep/Secad - Observatório da Educação - realizada no âmbito de 12 Estados, e que em São Paulo é realizada em cooperação da Universidade de São Paulo (USP) com a Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP). Para mais informações acessar site da pesquisa <<http://observatorioderemuneracaodocente.org/>>.

2 INPC se baseia na variação de rendimento que se entende como necessária para a manutenção do padrão de vida de famílias que recebem entre um) e cinco salários mínimos, ou seja, para famílias que têm como chefe um assalariado com renda entre R\$ 880,00 e R\$ 4.400,00, o que permite que adotemos tal índice para as devidas análises.

QUIBAO NETO, 2015). Importante é destacar que essa parte da remuneração também é amplamente conhecida pelos professores e estudiosos do assunto como “vencimento”.

Em geral, nas carreiras docentes pelo Brasil, o vencimento costuma caracterizar-se em tabelas ou quadros organizados de acordo com as seguintes variáveis: formação, tempo de serviço, participação em atividades e cursos de formação continuada, avaliação de desempenho e etapa de ensino. Particularmente na REE/SP, o valor do vencimento difere para professores com formação em nível médio na modalidade Normal e para professores especialistas, isto é, que têm formação de nível superior em Pedagogia ou Licenciatura Plena em diferentes áreas de conhecimento. Assim, conforme o professor aumenta sua capacitação e seu tempo de serviço, ele se movimenta na tabela de vencimentos de forma crescente, segundo mostram Jacomini, Minhoto e Camargo (2012):

Em geral, os valores de vencimento estão descritos em normas, em uma tabela de dupla entrada que relaciona o enquadramento funcional e a posição ocupada pelo servidor, em virtude de sua movimentação na carreira – chamada, entre outras expressões, de evolução, progressão e promoção. A movimentação pode ocorrer em qualquer direção, vertical ou horizontal, em geral, de forma sempre crescente. Em outras palavras, o vencimento está descrito em um quadro de valores financeiros associados à posição e ao enquadramento de um servidor público em determinada classe administrativa. (JACOMINI; MINHOTO; CAMARGO, 2012, p. 3).

A fim de averiguar os valores dos vencimentos para os docentes da REE/SP e as mudanças que ocorreram, mostramos na tabela 1 os vencimentos iniciais (VI) e vencimentos finais (VF) dos docentes da REE/SP referentes ao mês de outubro de cada ano, considerando a formação tanto para Ensino Médio na modalidade Normal e quanto para as diferentes Licenciaturas Plenas (os quais também indicam o valor de “final de carreira” para os docentes), para uma jornada padrão de 40 horas semanais (uma das possíveis da REE/SP), separados por mandatos dos governadores no período de 1996 a 2014.

Tabela 1 - Vencimentos iniciais e finais dos docentes da rede estadual de ensino (1996-2014), por mandatos dos governadores - em R\$ de dez./2014.

Governador	Habilitação	Ensino Médio (PI e PEB I)	Ensino Médio (PI e PEB I)	Licenciatura (PIII e PEB II)	Licenciatura (PIII e PEB II)	Final da carreira docente
	Carga Horária	Vencimento Inicial	Vencimento Final	Vencimento Inicial	Vencimento Final	
		40	40	40	40	40
COVAS 1	1996	1.043,02	1.740,16	1.247,88	2.115,18	2.115,18
COVAS 1	1997	999,24	1.667,11	1.195,50	2.026,38	2.026,38
COVAS 1	1998	2.320,91	2.821,05	2.901,14	3.526,34	3.526,34
COVAS 2	1999	2.189,82	2.661,70	2.737,27	3.327,16	3.327,16
COVAS 2	2000	2.046,51	2.487,52	2.558,14	3.109,42	3.109,42
COVAS 2	2001	1.906,90	2.317,83	2.383,63	2.897,31	2.897,31
ALCKMIN 1	2002	1.827,20	2.220,94	2.283,99	2.776,20	2.776,20
ALCKMIN 2	2003	1.554,89	1.889,95	1.943,60	2.362,46	2.362,46
ALCKMIN 2	2004	1.663,83	2.022,38	1.926,08	2.341,15	2.341,15
ALCKMIN 2	2005	1.822,40	2.215,13	2.109,64	2.564,28	2.229,79
LEMBO	2006	1.771,65	2.153,44	2.050,89	2.492,87	2.167,70
SERRA	2007	1.769,51	2.150,84	2.048,40	2.489,85	2.066,11
SERRA	2008	1.854,74	2.254,43	2.147,08	2.609,78	2.609,78
SERRA	2009	1.775,78	2.158,45	2.055,67	2.498,68	2.498,68
GOLDMAN	2010	1.773,57	4.311,56	2.053,12	4.991,15	4.991,15
ALCKMIN 3	2011	1.975,93	5.592,82	2.287,38	6.474,40	6.474,40
ALCKMIN 3	2012	2.063,39	5.840,40	2.388,64	6.761,00	6.761,00
ALCKMIN 3	2013	2.110,86	5.974,75	2.443,59	6.916,55	6.916,55
ALCKMIN 3	2014	2.119,01	5.997,84	2.453,03	6.943,28	6.943,28
	<b>% Reaj. Real 1996-2014</b>	<b>103,16</b>	<b>244,67</b>	<b>96,57</b>	<b>228,26</b>	<b>228,26</b>

Fonte: Tabelas de vencimentos (anexos de legislação) - vários anos. Valores corrigidos pelo INPC-IBGE para R\$ de dez./2014.

A partir dos dados apresentados na Tabela 1, o artigo se encaminhará para uma série de cálculos e análises que dizem respeito à dinâmica dos valores apresentados (valores mínimos e máximos, alterações etc.), às dispersões de valores em cada habilitação docente, à dispersão total da carreira docente, tentando associá-las aos respectivos governos do Estado (que apresentaram diferentes políticas de pagamento aos docentes no período).

Em uma descrição inicial dos dados apresentados, é importante perceber que os valores dos vencimentos iniciais (VI) do professor com formação de nível médio na modalidade Normal variaram de R\$ 1.043,20 em 1996 para R\$ 2.119,01 em 2014, obtendo uma variação real no período de 103,16%. Movimento

semelhante ocorreu com os vencimentos iniciais dos licenciados, que, ao saírem de R\$ 1.247,88 em 1996 e atingirem R\$ 2.453,03 em 2014, sofreram uma variação positiva de 96,6%.

Vale lembrar, no entanto, que tal movimento não é linear, pois é perceptível através dos dados que em 1996 e 1997 têm-se os menores valores das respectivas séries, com um aumento muito significativo em 1998, ano em que os vencimentos iniciais (tanto do nível médio, como dos licenciados) atingiram os maiores valores da série: respectivamente R\$ 2.320,91 e R\$ 2.901,14. Tal movimento nos vencimentos pode ser explicado pela Lei Complementar (LC) nº 836/97 implantada no Governo de Mario Covas I, com Rose Neubauer na Secretaria de Educação. A medida incorporou várias gratificações ao vencimento e reajustou valores; em contrapartida, a política adotada fez diminuir a possibilidade de evolução na carreira, estabelecendo apenas duas faixas (PEB I e PEB II) e somente cinco níveis horizontais (I a V). Assim, uma das consequências foi o aumento do vencimento inicial de docentes com ambos os níveis de formação, que foram elevados para os professores PEB I, como vieram a ser denominados os docentes que trabalhavam com as séries iniciais do Ensino Fundamental, em 132,7%, e para os Professores PEB II, aqueles profissionais que trabalhavam com as séries finais do Ensino Fundamental e com o Ensino Médio, em 142,7%.

Entretanto, nos anos seguintes, tal valorização nos valores dos vencimentos não foi mantida em termos reais<sup>3</sup>. Ao contrário do que foi visto no ano de 1998, os valores foram baixando gradativamente até atingir no ano de 2003, no governo Alckmin I, o segundo pior valor corrigido, quando o vencimento foi de R\$ 1.554,89 para os PEB I e de R\$ 1.926,06, no ano seguinte, para os PEB II. De 2004 em diante, houve oscilações reais, em alguns momentos negativas em outros positivas - os valores menores que R\$ 1.800,00 aconteceram nos governos Lembo, Serra e Goldman para os PEB I; valores menores que R\$ 2.000,00 ocorreram nos anos de 2003 e 2004 no governo Alckmin II. Todavia, pode-se perceber que de 2011 a 2014 (governo Alckmin III) houve uma tendência de valores crescentes em termos reais dos vencimentos iniciais, passando de R\$ 1.975,93 para R\$ 2.119,01 para o PEB I e de R\$ R\$ 2.287,38 para 2.453,03 para os PEB II.

Ao nos debruçarmos sobre a análise dos vencimentos finais (VF) na REE/SP, importa ressaltar a prática comum de associá-los ao que se espera que os docentes estejam recebendo no seu período de aposentadoria. Nesse sentido,

---

3 É importante destacar que o vencimento na época ficou “congelado”, isto é, não foi alterado seu valor nominal. Representa também que em termos reais seus valores são cada vez menores, porém pode ser que nos respectivos anos foram recriadas gratificações, adicionais, prêmios etc. para procurar mitigar tal procedimento e, minimamente, procurar manter o poder de compra dos docentes paulistas.

o tempo total para atingir a posição final da tabela de vencimentos é um fator importante na caracterização do plano de carreira vigente. Para efeito de análise, os docentes demoram, em geral, entre 22 e 27 anos para atingir os vencimentos finais em suas respectivas carreiras.

Na tabela 1, é possível perceber que as mudanças nos valores dos vencimentos finais foram diferentes em relação aos vencimentos iniciais, majoritariamente por conta da legislação citada, que alterou as carreiras docentes. No ano de 1996, o vencimento final do PEB I foi de R\$ 1.740,16, porém caindo no ano seguinte para R\$ 1.667,11, o menor valor da série histórica (governo Covas). Porém, no ano de 1998 tal valor saltou para R\$ 2.821,05, com um aumento real de 69,2 %. Esse percentual apesar de considerável, é baixo quando comparado com o percentual de reajuste para o vencimento inicial (132,7 %) no mesmo período. Pode-se afirmar que houve o que comumente é chamado de “achatamento” da carreira. Isto é, elevaram-se os vencimentos iniciais com o objetivo de dar mais atratividade ao ingressante, porém não houve reprodutividade destes ajustes para os profissionais que se encontravam nas posições finais da carreira, para os professores PEB I.

No caso dos professores PEB II, ocorreu o mesmo movimento, tendo sido o ano de 1997 o com menor valor de vencimento final recebido no período (R\$ 2.026,38), tendo havido no ano de 1998 um aumento para R\$ 3.526,34 (74,0%). Novamente, nota-se menor variação que o percentual de aumento em relação ao observado no vencimento inicial (142,7%); assim, o mesmo “achatamento” ocorreu também para os professores PEB II.

No período subsequente, os valores dos vencimentos finais foram decrescentes até atingir, para os PEB I, em 2003, o valor de R\$ 1.889,95 no governo Alckmin II, e de R\$ 2.341,15 no ano de 2004, no mesmo governo. A partir daí, os valores oscilaram até o ano de 2009, atingindo os valores mais baixos no governo de José Serra. Mas, a partir de 2010 (governo Goldman), houve grande aumento, pois praticamente dobrou o valor dos vencimentos finais, com a introdução de mais cinco graus na carreira dos PEB I e PEB II (99,75%) e uma nova ampliação (29,72%) em 2011, com tendência de leve crescimento nos anos subsequentes (governo Alckmin III). Tal condição estabeleceu uma variação de 244,67% no período de 1996 a 2014 para o PEB I e de 228,26% para o PEB II. Os valores corrigidos dos vencimentos finais apresentados na tabela 1 são de R\$ 5.997,84 para o PEB I e de R\$ 6.943,28 para o PEB II.

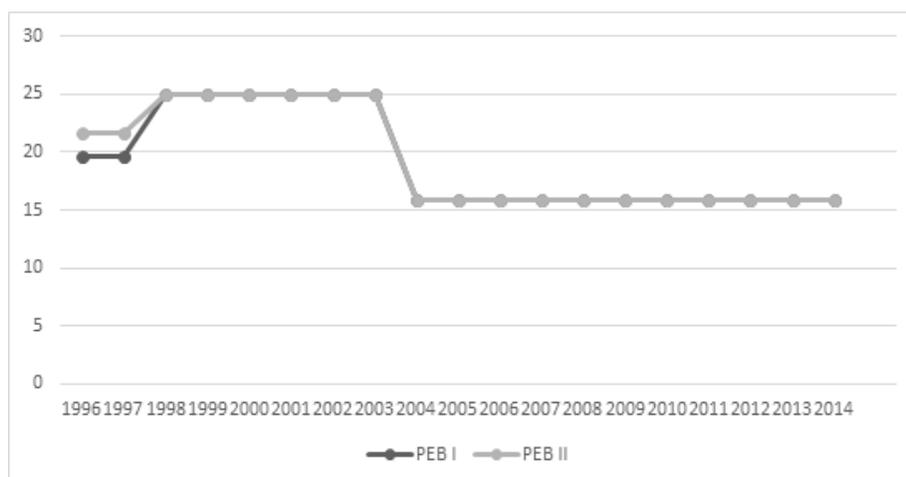
Embora mais significativos, há que se ressaltar que existem dificuldades dentro da carreira para que tais valores de vencimentos finais sejam atingidos pelos professores da rede estadual. Em primeiro lugar, porque há uma política antiga de contratação de professores temporários na rede de ensino - através de

um processo simplificado que não garante efetividade no cargo - que mantém esses docentes somente com seus vencimentos iniciais mais alguns adicionais. Em segundo lugar, há um número reduzido de docentes que realmente atingem essa posição no vencimento: segundo o Boletim de Pessoal da SEE-SP de 2012, havia apenas 6,92% de professores PEB I nesse estágio e 0,80% de docentes PEB II no último estágio da carreira. Isso claramente é um sinalizador de que existem problemas que devem ser enfrentados com mais qualidade pelas gestões e que até 2014 não haviam sido solucionados. Com isso, fica evidente que não adianta aumentar os valores finais de uma carreira se a grande maioria dos professores não conseguem atingir esse estágio.

No que tange à diferença percentual dos vencimentos por formação, particularmente na REE/SP, o valor do vencimento difere para professores com formação em nível médio na modalidade Normal e para professores especialistas. Todavia, de acordo com o estipulado nos artigos 19 e 20 da LC nº 836/97, o professor PEB I que apresentar o título de formação em nível superior “salta” para a mesma condição em termos de vencimentos inicial do PEB II, mas não chega a atingir os valores de vencimentos finais que o PEB II.

Ainda sobre os dados da tabela 1, percebe-se que, num primeiro movimento, houve um crescimento da diferença percentual dos vencimentos iniciais e também dos vencimentos finais por formação, também estabelecido pela implantação da LC nº 836/97, pois as diferenças percentuais entre docentes PEB I e PEB II passam de 19,6% e 21,6%, respectivamente, para 25,0% em ambos os cargos. O outro movimento foi de 2003 para 2004, quando houve mudança nos valores dos vencimentos por força da LC nº 958, de 13 de setembro de 2004. Com efeito, houve uma aproximação entre os valores, resultando na diferença de 15,8% tanto entre vencimentos iniciais quanto finais de docentes com diferentes formações, que permaneceu até 2014. O gráfico 1 abaixo representa melhor essa dinâmica e demonstra o “encolhimento” ocorrido na diferença percentual de vencimentos de docentes com diferentes formações.

**Gráfico 1 – Variação percentual entre os vencimentos iniciais e finais de PEB I e PEB II na Rede Estadual de Ensino São Paulo entre 1996 a 2014**



Fonte: Tabelas de Vencimentos (Anexos de Legislação) - vários anos. Valores corrigidos pelo INCP-IBGE para R\$ de dez/2014.

Além disso, vale destacar que há diferentes formas de se perceber a variação dos valores iniciais e finais dos vencimentos dos docentes, ou dito de outra forma, perceber a dispersão dos valores iniciais e finais dos vencimentos dos docentes. Uma delas é basear-se num tipo de docente e calcular quanto representa a diferença entre o vencimento final e inicial considerando que esse docente permaneça na formação mínima necessária para o cargo durante toda sua carreira.

Fazendo-se cálculos com os dados da tabela 1, essa definição nos leva a perceber que a dispersão, tanto para o PEB I quanto para o PEB II, variou bastante no período. Nos anos de 1996 e 1997, os dois primeiros da série, tal dispersão era de 66,8%. Em 1998, com o novo plano de carreira, tal dispersão caiu para 21,5%, o que representa o já referido “achatamento” da carreira, que se manteve até o ano de 2009. No ano de 2010, dada a nova estrutura de carreira com cinco níveis e cinco graus estabelecida pela lei 1.097/2009, a dispersão entre vencimentos iniciais e finais de professores PEB I e PEB II passou a ser de 143,1%. A partir de 2011 a dispersão passou a ser de 183,0%.

Outra forma de perceber essas mudanças é calculando-se a dispersão total, isto é, considerando-se a variação entre a primeira posição na carreira (com o mínimo de formação e recém-contratado) e a última posição possível de ser atingida (com o máximo de tempo, máximo de formação e pontos). No caso de São Paulo considerando-se os vencimentos dos docentes, a dispersão total em

1996 era de 102,8%. Com a LC nº 836/97, a dispersão total passou a ser de 51,9% até 2003. De 2004 a 2009, ela caiu ainda mais, passando a ser de 40,7%. Em 2010, invertendo a lógica anterior (governo Goldman), ela passou a ser de 181,4% e, a partir de 2011, tem-se mantido em 227,7% (Alckmin III).

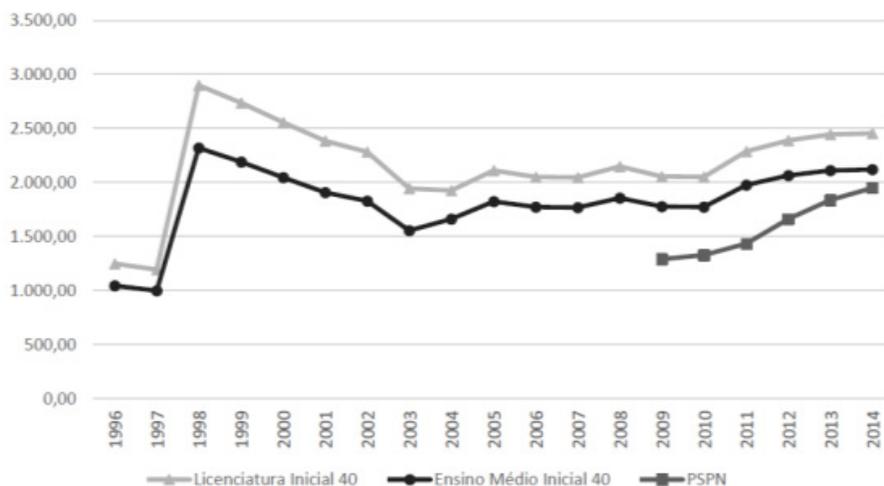
Ademais, para aprofundarmos no entendimento da dinâmica dos vencimentos da REE/SP, há de se ter também como parâmetro a lei do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) (Lei nº 11.738/2008), aprovada em julho de 2008 e colocada em vigor (retroativamente) a partir de 2010, após deliberação do STF sobre sua legalidade, em abril de 2011. Todavia, foi em 2011 que se ampliou ainda mais o movimento nacional em torno da questão do pagamento do PSPN. No Estado de São Paulo, contudo, a Lei do Piso não teve impacto direto no valor (porque já se pagavam valores acima deste); no entanto, aparentemente gerou efeito na obrigação do reajuste do vencimento inicial, o que também é muito importante, dado o histórico de perda nos valores corrigidos como se viu na tabela 1.

Nesse sentido, pode-se reinterpretar o aumento nos valores do vencimento inicial do PEB I entre os anos de 2010 e 2014. De 2010 a 2014, o valor do vencimento inicial de professores com formação em ensino médio foi reajustado em 19,5%, em valores corrigidos. Já para os professores PEB II, formados em licenciatura, houve, de 2010 a 2014, aumento de aproximadamente 39,1%. Aliás, importante é destacar que isso contrasta com a propaganda da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo (SEE/SP), em seu sítio eletrônico, naquele período, pois o órgão afirmou que se valorizou o vencimento inicial dos professores em 45,1% de 2010 a 2014.

Ainda sobre o PSPN, apresenta-se o gráfico 2. Nele se pode perceber uma tendência nítida (e rápida) da aproximação entre os vencimentos iniciais do PEB I com o PSPN (por conta da grande variação positiva deste no período de 2009 a 2014).

O que fica evidente com os dados abaixo é que, dada a aproximação dos valores dos vencimentos iniciais dos licenciados com os professores com formação de nível médio na modalidade Normal, há possibilidade - no futuro - de ultrapassagem do PSPN sobre os vencimentos iniciais para professor com a menor formação aceita. Uma triste constatação para a educação do estado mais rico da nação.

**Gráfico 2 - Valores de vencimento inicial dos docentes da REE/SP (1996 - 2014) para 40 horas - em R\$ corrigidos para dez./2014.**



Fonte: Tabelas de Vencimentos (Anexos de Legislação) - vários anos. Valores corrigidos pelo INCP-IBGE para R\$ de dez./2014.

Dado o quadro descrito e tendo em vista que o vencimento de professores na REE/SP compõe a maior parte da remuneração dos docentes, não é mero acaso que os educadores enfrentem dificuldades de sobrevivência, principalmente em situações em que a única renda familiar corresponder à remuneração desse professor, em especial nas cidades com custo de vida elevado, como São Paulo e tantas outras grandes cidades do país. Isso reforça a necessidade de muitos professores terem um segundo cargo, ou uma segunda atividade remunerada, podendo, inclusive, a própria docência ser encarada como o “bico”.

Ainda, para complementar a análise dos vencimentos dos professores da REE/SP, vale apresentar o vencimento inicial dos professores com formação no Ensino Médio nacionalmente, a fim de saber qual lugar ocupa o salário de professores do estado mais rico do Brasil. Para averiguar isso mais de perto, apresenta-se a tabela 2, construída com base em dados da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE).

Explicita-se que nem todos os estados possuem jornada docente de 40 horas em suas legislações pertinentes. Em vista disso, ajustaram-se todos os vencimentos dos estados para a jornada de 40 horas e, assim, pôde-se compará-los com os dados da REE/SP apresentados até aqui.

Tabela 2 – Tabela de vencimento inicial e valores hora-aula por formação para 40 horas (2014) em R\$ corrigidos para dez 2014

Estado	Ensino Médio (R\$)		Licenciatura (R\$)		Hora atividade (%)	Partido da Gestão em 2014
	Vencimento	Hora aula	Vencimento	Hora aula		
Distrito Federal	2.919,79	14,6	3.695,93	18,48	37%	PT
Amapá	2.511,86	12,56	3.149,87	15,75	40%	PSB
Roraima	2.445,52	12,23	4.620,11	23,1	33%	PSB
Mato Grosso do Sul	2.356,28	11,78	3.534,42	17,67	33%	PMDB
Rio de Janeiro	2.259,43	11,3	2.702,50	13,51	25%	PMDB
Acre	2.089,33	10,45	2.680,00	13,4	33%	PT
Piauí	1.965,99	9,83	2.331,35	11,66	33%	PMDB
<i>São Paulo</i>	<i>1.950,00</i>	<i>9,75</i>	<i>2.415,84</i>	<i>12,08</i>	<i>17%</i>	<i>PSDB</i>
Mato Grosso	1.739,28	8,7	2.608,92	13,04	33%	PMDB
Pernambuco	1.698,09	8,49	1.782,99	8,91	33%	PSB
Pará	1.697,67	8,49	1.706,00	8,53	25%	PSDB
Paraíba	1.697,41	8,49	2.036,84	10,18	33%	PSB
Maranhão	1.697,38	8,49	2.162,50	10,81	30%	PMDB
Santa Catarina	1.697,37	8,49	1.706,88	8,53	20%	PSD
Ceará	1.697,00	8,49	1.705,53	8,53	33%	PSB/PROS
Rio Grande do Norte	1.696,99	8,48	2.375,79	11,88	33%	DEM
Paraná	1.628,96	8,14	2.327,08	11,64	30%	PSDB
Goiás	1.576,40	7,88	2.372,67	11,86	33%	PSDB
Tocantins	1.567,00	7,84	3.559,32	17,8	40%	PSDB
Alagoas	1.567,00	7,84	2.248,14	11,24	*	PSDB
Sergipe	1.567,00	7,84	1.794,25	8,97	38%	PMDB
Rondônia	1.536,00	7,68	2.015,00	10,08	33%	PMDB
Bahia	1.451,00	7,26	1.771,88	8,86	30%	PT
Minas Gerais	1.237,01	6,19	2.425,50	12,13	33%	PSDB
Rio Grande do Sul	1.040,52	5,2	1.924,96	9,62	20%	PT
Espírito Santo	886,91	4,43	1.348,88	6,74	33%	PSB
Amazonas	*	*	1.881,14	9,41	*	PSD

Fonte: QUIBAO NETO, 2015, p. 200 – valores ajustados para 40 horas e corrigidos em R\$ para Dez/2014. \* Valores não encontrados.

A primeira informação importante da tabela acima é que a posição no ranking dos vencimentos iniciais para docentes com formação de Ensino Médio na modalidade Normal não é a mesma para a formação em licenciatura. Para citar alguns casos, se colocássemos a licenciatura como a variável do ranqueamento, a rede estadual de Roraima estaria em primeiro lugar, seguido da rede do Distrito Federal e de Tocantins.

Portanto, a política de formação de professores pelas quais optam os estados diverge entre eles no que tange aos valores de vencimentos iniciais. No estado do Tocantins, por exemplo, há um alto incremento no vencimento inicial

para professores com licenciatura, o que caracteriza claramente um incentivo para que muitos professores procurem graduar-se em busca de melhor remuneração. No caso desse estado, a diferença da hora-aula por formação é de aproximadamente R\$ 10,00. Em caso oposto está o segundo colocado da lista, a rede estadual do Amapá, cuja diferença entre a hora-aula por formação é cerca de R\$ 3,00.

Além disso, optamos por tomar como base o valor da Lei do Piso em maio de 2014, que era de R\$ 1.567,00, ou seja, o valor mínimo a ser pago por hora-aula era de R\$ 7,83 (considerando-se 40 horas aula na semana e cinco semanas no mês) para professores formados No Ensino Médio na modalidade Normal. Com tal referência, percebe-se que as redes estaduais de Rondônia (R\$ 7,68), Bahia (R\$7,26), Minas Gerais (R\$ 5,20) e Espírito Santo (R\$ 4,43) ficam abaixo do valor estipulado nacionalmente. Mesmo considerando-se a formação de licenciatura, desafortunadamente o estado de Espírito Santo (R\$ 6,74) estava fora da Lei do Piso no que tange ao valor.

Analizando-se a REE/SP na tabela 2, percebe-se que o valor inicial da rede de ensino está acima do Piso (R\$ 9,75) para formação em Ensino Médio Normal e é de R\$12,08 para formação em licenciatura. A REE/SP está em 8º lugar entre os estados se compararmos o valor para formação de nível médio Normal; já para licenciatura está em 10º.

Ademais, vale destacar que a lei do piso prevê também o percentual de 33% da jornada de professores destinado à hora-atividade. Como se pode perceber pela tabela, a REE/SP cumpria o valor, mas não integralmente a jornada. Segundo a tabela feita pela CNTE, dos 33% destinados à hora-atividade na jornada docente (1/3), apenas 17% é cumprido.

A SEE/SP argumenta que a jornada do magistério paulista está de acordo com a Lei do Piso, uma vez que o contrato de seus docentes é estabelecido em horas-relógio e uma hora relógio significa 60 minutos, enquanto o tempo de trabalho com alunos, isto é, a hora-aula possui 50 (cinquenta) minutos. A diferença de 10 minutos a Secretaria contabiliza também como tempo de hora-atividade. Com essa alegação, atualmente os professores da rede estadual com 40 horas de jornada semanal têm apenas 8 horas-aula para horas atividade a ser cumprida em trabalho coletivo na escola e em local de livre escolha, diferente das 14 horas-aula em hora-atividade, como seria o cálculo aproximado de 1/3 de acordo com o que prevê o PSPN. Porém, tal contabilidade das horas e horas-aula (e horas-atividade) da SEE/SP é matéria de desentendimento com a CNTE e a APEOESP. A contabilidade a partir de horas-aula acontece, contudo, há muito tempo e esse “benefício” já se solidificou como direito adquirido no passado e não pode ser usado como justificativa para não cumprir o que determina a lei do piso sobre a hora-atividade.

## VENCIMENTO INICIAL, SALÁRIO MÍNIMO E O SALÁRIO MÍNIMO NECESSÁRIO

Diante do que foi apresentado até aqui, ainda se faz necessária a comparação entre os vencimentos dos professores da REE/SP com dois importantes parâmetros salariais do país: o Salário Mínimo e o Salário Mínimo Necessário. Com isso, tem-se a pretensão de se aprofundarem algumas análises que possibilitam melhor o entendimento da política de reajuste desenvolvida pela Administração Pública do Estado de São Paulo.

O primeiro parâmetro para a comparação é o Salário Mínimo (SM) e se refere, conforme sua definição, à quantia mínima a que tem direito um trabalhador adulto, sem distinção de sexo, capaz de satisfazer, na época atual e nos diferentes pontos do país, suas necessidades normais de alimentação, habitação, vestuário, higiene e transporte. Tendo em vista a política de reajuste do SM pós anos 2000, entende-se que a relação entre os reajustes dos VI e o SM demonstra a capacidade do poder de compra de um professor da rede estadual de São Paulo e o quanto essa relação se modificou no período.

O segundo parâmetro importante é o Salário Mínimo Necessário (SMN) - DIEESE, que, por sua vez, considera o preceito constitucional de que o trabalhador, seja ele urbano ou rural, dispõe como direito um salário mínimo capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social.

Com base nos dados obtidos na legislação sobre o SM e nos estudos realizados pelo DIEESE, foi possível a elaboração de uma tabela que proporcionasse uma visão da política de reajustes desenvolvida pelas administrações públicas dos distintos governos entre 1996 e 2014.

Na tabela 3, é possível observar os valores do SM e do SMN, em série histórica, e a repetição dos dados sobre vencimento inicial e vencimento final para os professores com formação em Ensino Médio e para aqueles com formação em licenciatura, juntamente com as relações estabelecidas entre as variáveis citadas para análises da política de reajustes adotada:

- SMN/SM, permite interpretar o período em que houve maior arrocho salarial. Quanto maior seu valor, mais o Salário Mínimo (SM) se distanciava do Salário Mínimo Necessário (SMN);
- V.I./SM, permite apontar quantos Salários Mínimos (SM) eram precisos para compor a remuneração inicial de um professor. Quanto maior seu valor, menor poder de compra um docente obtinha no ingresso à rede de ensino.

• V.I./SMN, permite apontar qual a fração do Salário Mínimo Necessário (SMN) em relação ao vencimento inicial (V.I.). Quanto mais próximo de 1 (um), mais a remuneração inicial supre as necessidades básicas de uma família.

**Tabela 3- Vencimentos Inicial e Final, Salário Mínimo, Salário Mínimo Necessário por ano e por governo, com apresentação de suas relações para docentes com distintas formações (1996-2014).**

Ano	Governo	Ensino Médio		Licenciatura		Sal. Mín. Nacional (SM) [e]	Sal. Mín. Nec. Diária (SMN) [f]	Relação SMN/SM [e/f]	Ensino Médio		Licenciatura	
		V.I. [a]	V.F. [b]	V.I. [c]	V.F. [d]				Relação V.I./SM [a/e]	Relação V.I./SMN [a/f]	Relação V.I./SM [c/e]	Relação V.I./SMN [c/f]
1996		1.043,02	1.740,16	1.247,88	2.115,18	344,16	2.487,33	7,23	3,03	0,42	3,63	0,50
1997	COVAS 1	999,24	1.667,11	1.195,50	2.026,38	353,27	2.324,76	6,58	2,83	0,43	3,38	0,51
1998		2.320,91	2.821,05	2.901,14	3.526,34	370,97	2.456,99	6,62	6,26	0,94	7,82	1,18
1999		2.189,82	2.661,70	2.737,27	3.327,16	366,17	2.513,19	6,86	5,98	0,87	7,48	1,09
2000	COVAS 2 - ALCCKMIN1	2.046,51	2.487,52	2.558,14	3.109,42	379,95	2.591,81	6,82	5,39	0,79	6,73	0,99
2001		1.906,90	2.317,83	2.383,63	2.897,31	422,02	2.534,56	6,01	4,52	0,75	5,65	0,94
2002		1.827,20	2.220,94	2.283,99	2.776,20	427,92	2.718,12	6,35	4,27	0,67	5,34	0,84
2003		1.554,89	1.889,95	1.943,60	2.362,46	412,41	2.390,91	5,80	3,77	0,65	4,71	0,81
2004	ALCKMIN2 - LEMBO	1.663,83	2.022,38	1.926,08	2.341,15	446,78	2.595,91	5,81	3,72	0,64	4,31	0,74
2005		1.822,40	2.215,13	2.109,64	2.564,28	490,99	2.402,99	4,89	3,71	0,76	4,30	0,88
2006		1.771,65	2.153,44	2.050,89	2.492,87	556,88	2.402,52	4,31	3,18	0,74	3,68	0,85
2007		1.769,51	2.150,84	2.048,40	2.489,85	576,27	2.726,02	4,73	3,07	0,65	3,55	0,75
2008	SERRA - GOLDMAN	1.854,74	2.254,43	2.147,08	2.609,78	587,94	2.854,32	4,85	3,15	0,65	3,65	0,75
2009		1.775,78	2.158,45	2.055,67	2.498,68	630,73	2.829,33	4,49	2,82	0,63	3,26	0,73
2010		1.773,57	4.311,56	2.053,12	4.991,15	660,84	2.762,68	4,18	2,68	0,64	3,11	0,74
2011		1.975,93	5.592,82	2.287,38	6.474,40	658,15	2.813,69	4,28	3,00	0,70	3,48	0,81
2012		2.063,39	5.840,40	2.388,64	6.761,00	711,47	2.993,80	4,21	2,90	0,69	3,36	0,80
2013	ALCKMIN3	2.110,86	5.974,75	2.443,59	6.916,55	733,78	2.953,78	4,03	2,88	0,71	3,33	0,83
2014		2.119,01	5.997,84	2.453,03	6.943,28	735,13	3.012,69	4,10	2,88	0,70	3,34	0,81

Fonte: Legislação de todo o período que a série histórica aborda. Valores corrigidos, calculados com referência ao mês de Dez/2014 pelo INPC (IBGE).

Quando avaliamos o comportamento do SM, verificamos um ganho real de 113,6 % enquanto o SMN teve ganho real de 21,1 %. Esse resultado nos indica que, nesse ínterim, houve uma política de valorização do SM, o que também pode ser comprovada pela relação entre a razão entre o SMN e o SM. Podemos verificar que, em 1996, primeiro ano do estudo, a relação equivalia a 7,23, ou seja, em termos proporcionais para cada SMN, havia 7,23 SM. Em 2014, último ano da série histórica, para cada 1 SMN, havia, 4,10 SM. Isto é, podemos dizer que o maior arrocho salarial ocorreu nos anos iniciais de nossa série histórica.

Verifica-se que, na relação entre o VI e o SM, a razão entre o primeiro e o segundo saiu de um pico de 6,26 e 7,82 em 1998 para professores com Ensino Médio e professores licenciados, respectivamente. Isto é, um professor com ensino médio Normal recebia o equivalente a 6,26 SM. No final da série histórica, em 2014, esta relação alcançou o valor de 2,88 e 3,34 para professores com Ensino Médio e professores licenciados respectivamente, salvo as considerações aqui

apontadas sobre a política de valorização do SM. Portanto, o poder de compra dos professores da REE/SP diminuiu no período analisado.

No que tange à relação entre o VI e o SMN, verifica-se que o ano de 1998 apresenta os maiores valores para a razão entre o primeiro e o segundo. Nesse primeiro ano da série histórica, os valores alcançados foram 0,94 e 1,18 para professores com formação no Ensino Médio e professores licenciados, respectivamente. Em 2014, essa relação reduziu-se para 0,70 e 0,81, ou seja, a remuneração inicial necessária para suprir as necessidades básicas de uma família foi prejudicada.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir dos dados apresentados, constata-se em primeiro lugar que o vencimento inicial tanto para a formação no Ensino Médio na modalidade Normal quanto para o professor licenciado apresentou um reajuste substancial em seus valores durante o período que corresponde ao primeiro governo de Mário Covas. É preciso ressaltar, porém, que nesse período foram incorporadas aos vencimentos as gratificações até então recebidas pelos docentes e não computadas para fins previdenciários. Isto é, os saltos nos valores de vencimentos identificam a estratégia do governo, à época, de apresentar vencimentos iniciais elevados, que, em termos concretos, indicavam maior remuneração inicial para o futuro ingressante. Assim, a estratégia adotada pelo governo citado resultou nos maiores vencimentos iniciais apresentados na série histórica do artigo, considerando-se valores corrigidos.

Após esse ano de 1998, a dinâmica apresentada revelou uma tendência de decrescimento dos valores dos vencimentos iniciais para as duas formações, que vai até meados de 2003, no segundo governo de Geraldo Alckmin, quando se inicia um período praticamente sem aumento real até o ano de 2010. Depois, a dinâmica dos vencimentos apresentou um crescimento que tende a diminuir até estabilizar em 2014.

Em termos percentuais, os ganhos reais - consideradas as correções do INPC - do vencimento inicial dos docentes da REE/SP com formação de Ensino Médio foram de 103,2 %, enquanto os de um professor licenciado foram de 96,6 % em todo o período da série histórica.

Ainda, os dados apontam que o Estado mais rico do Brasil não é aquele que melhor paga inicialmente os professores de sua rede básica em termos de vencimento, uma vez que a REE/SP está em 8º lugar entre os estados quando se conta o valor para formação de nível médio; já para licenciatura está em 10º.

Observa-se, ainda pelas relações entre o VI, SM e SMN. que o professor, tanto aquele cuja formação é Ensino Médio Normal, quanto aquele com formação em licenciatura, tem perdido seu poder de compra e sendo prejudicado no que tange à remuneração inicial mínima para suprir as necessidades básicas de sua família.

Por fim, outra preocupante constatação é a aproximação entre os vencimentos iniciais para professores com formação média normal (PEB I) com o PSPN, e considerando-se a série histórica e essa rápida aproximação, há possibilidade de ultrapassagem entre o PSPN sobre os vencimentos iniciais desses professores.

## REFERÊNCIAS

ARELARO, Lisete Regina. O ensino fundamental no Brasil: avanços, perplexidades e tendências. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 26, n. 92, p. 1039-1066, Especial - Out. 2005. Disponível em: < <http://www.cedes.unicamp.br/> > Acesso em: 21 de abril de 2016.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em < <http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 10 Abr./2016.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 2.162, de 1º de maio de 1940**. Institui o salário mínimo e dá outras providências, 1940. Disponível em < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-2162-1-maio-1940-412194-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 10 Abr./2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.738 de 16 de Julho de 2008**. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.

DIEESE. **Metodologia da Cesta Básica de Alimentos**. São Paulo, 2009. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/metodologia/metodologiaCestaBasica.pdf>.

JACOMINI, M.A.; MINHOTO, M.A.; CAMARGO, R.B. Financiamento da educação e remuneração docente na educação básica: uma abordagem a partir de planos de carreira, vencimentos e composição remuneratória em 2010. Porto Alegre: **Revista Fineduca**, Volume 2, n.10, 2012.

NASCIMENTO, A.P.S.; MEDINA, R.R.A; CAMARGO, R.B. Composição salarial dos docentes da rede estadual paulista – uma análise a partir do Boletim de Acompanhamento de Pessoal da SEE-SP – 1996 – 2010. In: IV Congresso Ibero Americano de Política e Administração da Educação. Porto: **Cadernos da ANPAE**, 2014. v. 18.

QUIBAO NETO, José. **Docentes não concursados na Rede Estadual de Ensino de São Paulo: ordenamento jurídico, perfil e remuneração**. 2015. 240 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2015.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto nº 54.297, de 5 de maio de 2009**. Cria a Escola de Formação e Aperfeiçoamento dos Professores do Estado de São Paulo e dá outras providências. São Paulo, 2009a. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/231417/decreto-54297-09-sao-paulo-sp>>. Acesso em: 6 maio 2012.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 55.217, de 21 de dezembro de 2009**. Regulamenta a Lei Complementar nº 1.097, de 27 de outubro de 2009, que institui o sistema de promoção para os integrantes do Quadro do Magistério da Secretaria da Educação e dá outras providências. São Paulo, 2009b. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/820943/decreto-55217-09-sao-paulo-sp>>. Acesso em: 6 maio 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 836, de 30 de dezembro de 1997**. Institui Plano de Carreira, Vencimentos e Salários para os integrantes do Quadro do Magistério da Secretaria da Educação e dá outras providências correlatas. São Paulo, 1997. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/ anotada/3426973/lc-838-97-sao-paulo>>. Acesso em 10 mar. 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 1.097, de 27 de outubro de 2009**. Institui o sistema de promoção para os integrantes do Quadro do Magistério da Secretaria da Educação e dá outras providências. São Paulo, 2009c. Disponível em: <[www.legislacao.sp.gov.br/legislacao/dg280202.nsf/.../C-1097.doc](http://www.legislacao.sp.gov.br/legislacao/dg280202.nsf/.../C-1097.doc)>. Acesso em: 5 dez.2010.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 1.143, de 11 de julho de 2011.** Dispõe sobre a reclassificação de vencimentos e salários dos integrantes do Quadro do Magistério da Secretaria da Educação, e dá providências correlatas. São Paulo, 2011. Disponível em: < <http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2011/lei.complementar-1143-11.07.2011.html> > Acesso em: 5 maio 2012.

\_\_\_\_\_. **Resolução SE nº 21, de 22 de março de 2005.** Dispõe sobre a Evolução Funcional pela via não acadêmica, dos integrantes do Quadro do Magistério. São Paulo, 2005. Disponível em: <[http://www.dersv.com/res21\\_evol\\_ao\\_acad.htm](http://www.dersv.com/res21_evol_ao_acad.htm)>. Acesso em: 5 maio 2012.

**INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA.**  
Disponível em: < <http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=sp> >  
Acesso em: 21 de abril de 2016.

---

**RUBENS BARBOSA DE CAMARGO** atualmente é Professor Doutor da Universidade de São Paulo, foi Conselheiro do Conselho Municipal de Educação de São Paulo (2001 a 2008) e Conselheiro do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundef do Município de S. Paulo (2004 a 2008). Ex-Secretário Municipal de Educação e Cultura do Município de São Carlos (2001) e do Município de Suzano (2005 e 2006). E-mail: rubensbc@usp.br

**JOÃO BATISTA SILVA DOS SANTOS** é licenciado em Física pela Universidade de São Paulo e Mestre em Políticas educacionais e Formação de Professores pelo Programa de pós-graduação em Educação - UNIFESP, atua como professor na Rede de Ensino Básico do Estado de São Paulo. Realiza pesquisa na área de políticas públicas em educação com ênfase em financiamento escolar, remuneração docente e condições precárias. E-mail: santos.jbatista@gmail.com

**JOSÉ QUIBAO NETO** é doutorando na Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo e atua como professor de Língua Portuguesa e Literatura na rede básica de ensino. Realiza pesquisa na área de políticas educacionais, com ênfase em financiamento escolar, remuneração docente das redes básicas, condição de trabalho e contratação de professores. E-mail: jose.quibao.neto@usp.br

*Recebido em agosto de 2016  
Aprovado em setembro de 2016*



# A ação direta de inconstitucionalidade 2501-5: conflitos federativos na organização dos sistemas de ensino

*The direct action of unconstitutionality 2501-5: federative conflicts in the organization of the teaching systems*

*La acción directa de inconstitucionalidad 2501-5: conflictos federativos en la organización de los sistemas de enseñanza*

---

ADRIANE PEIXOTO CÂMARA  
ROSIMAR DE FÁTIMA OLIVEIRA

**Resumo:** O objetivo do artigo é discutir o desenho federativo brasileiro na organização da Educação, examinando as instituições federativas no que se refere à repartição de competências entre elas, em matéria educativa. Será examinada a ADI 2501-5, cuja problemática é o conflito de interesses entre a União e o Estado de Minas Gerais, por meio da controversa atuação do CEE-MG em relação ao Ensino Superior privado no âmbito do Estado. A análise da ADI tensiona o binômio centralização/descentralização de poder entre os entes federados, em matéria educativa.

---

**Palavras-chave:** Federalismo; instituições federativas; organização da educação.

**Abstract:** The aim of the article is to discuss the Brazilian federal design in the organization of Education, examining the federative institutions regarding the distribution of competences between them, in educational matters. The study examines ADI 2501-5, whose problematic is the conflict of interests between the Union and the State of Minas Gerais through the controversial action of the CEE-MG in relation to the private institutions of Higher Education in the scope of the State. The analysis of the ADI stresses the binomial centralization / decentralization of power between the federated entities, in educational matters.

---

**Keywords:** Federalism; federal institutions; education organization.

**Resumen:** El objetivo del artículo es discutir el diseño federativo brasileño en la organización de la Educación, examinando las instituciones federativas en lo que se refiere a la repartición de competencias entre ellas, en materia educativa. Será examinada la ADI 2501-5, cuya problemática es el conflicto de intereses entre la Unión y el Estado de Minas Gerais, por medio de la contradictoria actuación del CEE-MG con relación a la Enseñanza Superior privada en el ámbito del Estado. El análisis de la ADI tensiona la pareja centralización/descentralización del poder entre los entes federados, en materia educativa.

---

**Palabras clave:** Federalismo; instituciones federativas; organización de la educación.

## INTRODUÇÃO

Este trabalho é parte de pesquisa mais ampla, em andamento, que possui como objetivo analisar o papel do Conselho Estadual de Educação de Minas Gerais na formulação de políticas públicas de educação no âmbito do sistema de ensino de Minas Gerais. A coleta documental para a pesquisa revelou que, durante o período de 2000 a 2008, o Conselho Estadual de Educação de Minas Gerais (CEE-MG) esteve envolvido em um conflito de interesses entre a União e o Estado de Minas Gerais, relativo à atuação desse Conselho no que toca ao Ensino Superior Privado no âmbito do Estado. A análise deste conflito de interesses permitiu a construção de inferências sobre a importância da relação entre federalismo e educação para a análise das políticas educacionais.

De maneira mais específica, o objetivo do presente trabalho é discutir o desenho federativo brasileiro na organização da Educação. Para isso, o artigo examina a disposição das instituições federativas no que se refere à repartição de competências entre elas em matéria educativa. As instituições federativas representam as regras do jogo, construídas tanto nas arenas decisórias centrais (a União), quanto nas arenas decisórias regionais (os Estados e o Distrito Federal), e locais (os Municípios). Para o cumprimento desse objetivo, será examinada a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2501-5 (ADI 2501-5)<sup>1</sup>, julgada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em 2008, em que estavam em conflito de interesses a União e o Estado de Minas Gerais em relação ao Ensino Superior Privado, conforme referido anteriormente.

No entendimento do Conselho Nacional de Educação (CNE), em conjunto com o Ministério da Educação (MEC), o CEE-MG apresentava atuação controversa no âmbito do sistema de ensino mineiro: estaria reconhecendo, credenciando e autorizando cursos em instituições de Ensino Superior privadas. Por sua vez, a atuação do CEE-MG estava fundamentada no arcabouço jurídico

---

1

A descrição detalhada dessa ADI será apresentada em seção específica deste artigo, a seguir.

mineiro, neste caso os Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição do Estado de Minas Gerais, artigos 81 e 82<sup>2</sup> (MINAS GERAIS, 2016).

A partir da promulgação da Lei nº 9.934 de 20 de dezembro de 1996, de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/1996) (BRASIL, 1996), ficou ainda mais complexa a atuação do CEE-MG, em face do novo ordenamento jurídico da Educação no Brasil. Em atendimento à recomendação feita pelo parecer da Câmara de Educação Superior do CNE nº 237/2000 (BRASIL, 2000), o MEC solicitou à Procuradoria Geral da República (PGR), a possibilidade de ajuizamento de ADI no STF, com relação aos artigos 81 e 82 do ADCT da Constituição do Estado de Minas Gerais. A PGR atendeu ao pedido feito pelo MEC, formalizando a ADI 2501-5 (BRASIL, 2003).

O controle de constitucionalidade realizado pelo STF, por meio da ADI 2501-5, permite uma discussão sobre o desenho federativo e seu impacto na Educação brasileira, em especial quanto ao binômio centralização/descentralização de poder entre os entes federados. Dessa maneira, uma forma de abordar a organização da Educação no Brasil é entender como as instituições federativas se

---

2 Trata-se dos artigos especificamente questionados pela ADI 2501-5, que normatizam o seguinte: “Art. 81 – Fica criada a Universidade do Estado de Minas Gerais, sob a forma de autarquia, que terá sua reitoria na Capital e suas unidades localizadas nas diversas regiões do Estado. § 1º – Serão instaladas no prazo de dois anos contados da promulgação da Constituição do Estado e absorvidas como unidades da Universidade do Estado de Minas Gerais as entidades de ensino superior criadas ou autorizadas por lei ainda não instaladas. § 2º – O Estado instalará a Universidade de que trata este artigo no prazo de setecentos e vinte dias contados da promulgação de sua Constituição. Art. 82 – Ficam mantidas as atuais instituições de ensino superior integrantes da Administração Pública Estadual. § 1º – As fundações educacionais de ensino superior instituídas pelo Estado ou com sua participação poderão manifestar-se no prazo de cento e oitenta dias contados da promulgação da Constituição por uma das seguintes opções: I – absorção, como unidades, pela Universidade do Estado de Minas Gerais, na forma prevista no § 1º do artigo anterior; II – submissão à política educacional do Estado, mesmo que venham, mediante alteração dos seus estatutos, a extinguir seus vínculos com o poder público estadual, permanecendo sob a supervisão pedagógica do Conselho Estadual de Educação e obrigando-se, na forma da lei, a fornecer bolsas de estudos para os alunos carentes. § 2º – O Estado, decorrido o prazo fixado no parágrafo anterior, transformará em fundações públicas as fundações educacionais que não exercitarem, no prazo de trezentos e sessenta dias, a faculdade ali outorgada. § 3º – Fica transformada em autarquia, com a denominação de Universidade Estadual de Montes Claros, a atual Fundação Norte-Mineira de Ensino Superior. § 4º – Integram o Sistema Estadual de Educação, sob a supervisão pedagógica do Conselho Estadual de Educação, as instituições de educação superior: I – mantidas pelo poder público estadual ou municipal; II – cujas fundações mantenedoras se tenham manifestado por uma das opções previstas nos incisos I e II do § 1º deste artigo; III – criadas ou autorizadas por lei estadual ou municipal, existentes na data de promulgação da Constituição do Estado e que venham a enquadrar-se, de acordo com seus estatutos, nos incisos I ou II do § 1º deste artigo. § 5º – A criação de cursos superiores de Medicina, Odontologia e Psicologia por universidades e demais instituições de ensino superior integrantes do Sistema Estadual de Educação que não sejam mantidas pelo poder público estadual e municipal será submetida aos procedimentos de autorização e reconhecimento estabelecidos pela legislação federal para as instituições integrantes do Sistema Federal de Educação Superior. § 6º – Fica cancelada a tramitação dos processos de criação dos cursos mencionados no § 5º, que não tenham sido aprovados pelo Conselho Estadual de Educação até a data de publicação de emenda à Constituição que acrescentou este dispositivo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado” (inclui alterações da Emenda Constitucional Estadual 70/2005) (MINAS GERAIS, 2016).

organizam e exercem suas atribuições e competências, em conformidade com o desenho federativo disposto no texto constitucional.

Este trabalho apresenta uma descrição, a partir da Análise de Conteúdo (BARDIN, 2011) do processo jurídico-político da ADI 2501-5, e está fundamentado em análise de dados de fonte primária, recolhidos no *site* do STF e disponíveis para a consulta pública. Tal escolha metodológica possibilitou compreender, por meio da dinâmica jurídica, o conflito político que culminou na referida ADI. Assim, o que está em questão, a partir da Análise de Conteúdo (BARDIN, 2011) da ADI 2501-5, é o conflito de interesses entre os entes federados no âmbito da educação. Dessa maneira, o referencial teórico aqui utilizado está relacionado à análise do federalismo brasileiro (ABRUCIO, 1998; SOARES, 1998; ABRUCIO; FRANZESE, 2007; ARRETCHE, 2012) e seu impacto para as políticas públicas, em especial as políticas educacionais (ABRUCIO, 2010; CURY, 2010; OLIVEIRA; SOUSA, 2010; ARRETCHE, 2012).

O artigo está dividido em três seções, além desta introdução. A primeira seção problematiza o tema do federalismo e suas conexões com o tema da educação, a fim de demonstrar como o sistema federativo brasileiro delinea a própria organização da educação no país. A seção seguinte apresenta o contexto histórico-político de formação da ADI 2501-5 (BRASIL, 2003; 2008), descrevendo o processo jurídico e político por meio dos seus atores – Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (ALMG), Conselho Estadual de Educação de Minas Gerais (CEE-MG), CNE/MEC, a Procuradoria Geral da República (PGR), o Supremo Tribunal Federal (STF) – para, em seguida, situar a análise na dimensão das instituições federativas. A última seção problematiza o desenho federativo brasileiro a partir dos seus elementos que impactam as políticas educacionais no Brasil tensionadas no binômio centralização/descentralização de poder federativo.

## A ANÁLISE FEDERATIVA NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS

O desenho federativo brasileiro, especialmente em matéria educativa, prevê a colaboração entre os entes federados segundo o qual governos estaduais e municipais, em termos normativos, não podem legislar em conflito com as diretrizes nacionais. Por outro lado, a União não pode interferir na atividade legislativa dos governos estaduais e municipais em assuntos relacionados às peculiaridades regionais/locais.

A partir da organização política do Estado brasileiro, é justificável e profícuo relacionarmos educação e federalismo. Segundo Cury (2010, “ao se abstrair ou se esquecer do federalismo como forma de organização do Estado brasileiro, que assim o é desde 1889, pode-se incorrer em uma perda de substância

na caracterização da análise das políticas educacionais” (p. 151). Nessa mesma direção pondera também Abrucio (2010), segundo quem, para entendermos o atual modelo educacional brasileiro, é fundamental a compreensão da dinâmica federativa, pois essa “muitas vezes pode ser marcada pela falta de clareza sobre a responsabilidade dos entes; em outras, pela competição entre os níveis de governo” (p. 42).

Para Oliveira e Sousa (2010), existe uma tensão entre a centralização e a descentralização do poder, assim como a forma de colaboração e/ou o relacionamento entre a União e os demais entes federados, pontos importantes para o entendimento mais amplo das políticas educacionais. É preciso problematizar a própria noção de regime de colaboração, no contexto do debate federativo no campo educacional:

Na prática, é uma formulação que expressa o “desejo” de colaboração entre os entes federados, mas que não encontra mecanismo de indução ou obrigatoriedade, posto que, em princípio, estes são autônomos. Assim, se os dirigentes dos diferentes sistemas não estiverem predispostos a colaborar entre si, isso não ocorre. Em casos mais extremos, nem mesmo o planejamento conjunto da demanda é realizado (OLIVEIRA; SOUSA, 2010, p. 22).

Um desenho federativo corresponde a determinada organização política e territorial fundamentada na partilha de legitimidade e das decisões coletivas entre mais de um nível de governo. É um desenho que permite o compartilhamento da soberania territorial entre os diferentes entes autônomos. Por sua vez, o relacionamento entre todos os entes federados caracteriza-se pelo modelo contratual, sendo diferente, portanto, de uma relação majoritariamente hierárquica: “o objetivo é compatibilizar o princípio de autonomia com o de interdependência entre as partes, resultando numa divisão de funções e poderes entre os níveis de governo” (ABRUCIO; FRANZESE, 2007, p. 2). Dessa maneira, o federalismo pode ser adotado em países com, fundamentalmente, duas grandes características: a) uma nação com características heterogêneas em sua formação (seja cultural, étnica, econômica, social, ou de outro tipo); b) uma escolha fundamentada na construção de uma unidade política a partir da diversidade. O pacto federativo não se resume somente à Constituição de um país, pois instituições federativas cumprem seus papéis no sentido de contrabalancear o poder entre os níveis de governo, a cooperação e o relacionamento intergovernamental, sobretudo na elaboração de um ideal comum entre os entes federados (ABRUCIO; FRANZESE, 2007).

Da perspectiva histórica, o federalismo brasileiro passou, em suas diversas fases, por momentos de maior descentralização e outros momentos de maior centralização política. Segundo Abrucio e Franzese (2007), no período da

República Velha houve, por exemplo, grande fortalecimento do poder estadual através do movimento de descentralização pós-imperial. Foi, portanto, um movimento de descentralização que fortaleceu as oligarquias regionais, cuja característica principal foi o domínio de dois estados subnacionais (São Paulo e Minas Gerais) no Executivo Federal do país, através de eleições sem qualquer fiscalização por outras instituições do Estado. A Era Vargas pode ser caracterizada por forte centralização do poder no Executivo Federal, culminando, inclusive, com um período ditatorial (Estado Novo). No período ditatorial, o desenho federativo foi abolido, o que implicou, em termos de descentralização do poder, os Executivos estaduais completamente subordinados ao poder Executivo Federal. Com a redemocratização em 1946, as elites regionais recuperaram seu poder, sobretudo através da representação política no Congresso Nacional. Ao mesmo tempo, a União se sobressaía em seu projeto nacional-desenvolvimentista. Com o Golpe Militar em 1964, apoiado inclusive por líderes civis, a instalação de um novo regime ditatorial (de base militar) redesenha o federalismo brasileiro a partir de um novo movimento rumo à centralização do poder, culminando em um modelo “unionista-autoritário” (ABRUCIO; FRANZESE, 2007).

Com a redemocratização na década de 1980, os governos estaduais resgataram sua autonomia e poder no pacto federativo. A novidade, contudo, são os governos municipais reconhecidos como entes federados. A partir da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), os governos municipais experimentaram a autonomia política, administrativa e financeira. Positivamente, a municipalização possibilitou a formulação de políticas públicas pelos próprios governos municipais. Como aspectos negativos da municipalização, tal processo não significou maior democratização do poder local, desqualificando o potencial da descentralização (ABRUCIO; FRANZESE, 2007). É importante salientar que há, entre os países federativos, heterogeneidades e trajetórias históricas diferentes uns dos outros, pois não há uma fórmula única que oriente um mesmo desenho federativo em todos os países (ABRUCIO, 2010). No caso do Brasil, é possível perceber o impacto das diversas rupturas institucionais sobre o desenho federativo, tendo tais rupturas – e suas consequências – deixado suas marcas na Federação brasileira.

## INSTITUIÇÕES FEDERATIVAS EM DEBATE: A ADI 2501-5

Analisar as instituições federativas implica entender que estas expressam as “regras do jogo” no pacto construído e estabelecido por uma dada sociedade (SOARES, 1998). Para Abrucio (2010), independentemente das peculiaridades no desenho federativo de cada um dos países federativos, em todos é preciso

“instituir arenas institucionais que garantam aos pactuantes (governo federal e governos subnacionais) três coisas: sua representação política, o controle mútuo entre eles e espaços públicos para deliberação, negociação [...] e decisão sobre assuntos com impacto intergovernamental” (p. 42). Dessa forma, analisar um sistema federativo implica justamente analisar as instituições federativas essenciais à manutenção desse sistema. Como já demonstrado na primeira parte deste texto, o sistema federativo brasileiro delinea a organização da educação no Brasil; daí a pertinência da análise institucional em políticas educacionais.

Por instituições federativas, é possível entender as instâncias responsáveis pelas tomadas de decisões políticas dentro de determinado desenho federativo. Ao analisarmos o relacionamento dos dois (ou três, como no caso brasileiro) níveis de governo, precisamos entender que tais governos se constituirão e funcionarão a partir dessas instituições, “que desempenham papel primordial na estrutura federal: expressam e canalizam os interesses centrífugos [descentralizadores] e centrípetos [centralizadores] presentes no Estado nacional e os equilibram numa estrutura de checks and balances [freios e contrapesos]” (SOARES, 1998, p. 153, colchetes nossos). Por meio dessa estrutura de freios e contrapesos se estabelecerá o relacionamento entre as instituições federativas e, por conseguinte, entre os entes federados. Existem instituições que respondem pela autonomia dos entes subnacionais assim como instituições que respondem pela autonomia da União (SOARES, 1998).

Essa perspectiva das instituições federativas permite descrever a ADI 2501-5 no que se refere justamente às atribuições e competências pactuadas entre os entes federados em matéria educativa. É por meio das instituições federativas que estarão estabelecidos o relacionamento, as atribuições e as competências partilhadas entre os entes federados.

Em 16 de fevereiro de 2000, o CNE, por meio da Câmara de Ensino Superior (CES), emitiu o Parecer nº 237/2000 a respeito da atuação do CEE-MG no âmbito do sistema de ensino mineiro (BRASIL, 2000). Segundo tal documento, o CEE-MG estaria credenciando, reconhecendo e autorizando em âmbito estadual cursos de instituições de Ensino Superior privadas. Nesse caso, a atuação do referido conselho estaria desrespeitando a legislação nacional vigente: a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) e a LDB/1996 (BRASIL, 1996), que estabelecem como atribuição da União – por meio do MEC/CNE – autorizar e reconhecer cursos de instituições de Ensino Superior privadas.

Em resposta ao questionamento encaminhado pelo CNE/CES, o CEE-MG fundamentou sua atuação com base nos artigos 81 e 82<sup>3</sup> dos ADCT

---

3 Para conferir o conteúdo dos artigos 81 e 82, ver nota de rodapé nº 2.

da Constituição do Estado de Minas Gerais, promulgada em 21 de setembro de 1989 (MINAS GERAIS, 2016). No entendimento do CEE-MG, o texto constitucional mineiro autoriza, por meio de tais dispositivos, sua atuação como órgão normativo no Ensino Superior Privado em âmbito estadual, uma vez que estabelece a competência desse órgão para exercer supervisão pedagógica, inclusive em relação às fundações educacionais de Ensino Superior que optarem pela extinção do vínculo com o Poder Público Estadual, a partir da criação da Universidade do Estado de Minas Gerais em 1989<sup>4</sup>.

A atuação do CEE-MG – a supervisão pedagógica, conforme o artigo 82 – está inserida em um cenário bastante complexo: fundamentada no texto constitucional mineiro, promulgado em 1989, contraria o conjunto de leis federais que determinam a responsabilidade pela autorização e credenciamento de cursos de instituições de Ensino Superior privadas como atribuição da União. Tal complexidade justificou a sugestão feita pelo CNE/CES ao MEC, que acionasse a PGR, por meio de ADI no STF, com o objetivo de sanar as dúvidas legais suscitadas a partir da supervisão pedagógica do CEE-MG sobre o Ensino Superior Privado no âmbito do sistema de ensino estadual mineiro.

A argumentação elaborada pela PGR demonstrava que os artigos 81 e 82 dos ADCT da Constituição do Estado de Minas Gerais padeciam do vício de inconstitucionalidade formal, que, nos limites que interessam à análise neste artigo, estão relacionados a dois pontos: 1) afronta ao artigo 22, inciso XXIV da CF/1988, que estabelece a competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional; 2) afronta a LDB/1996, especialmente nos artigos 9 e 10, que estabelecem, respectivamente, as incumbências da União e dos Estados na organização da educação nacional.

O pedido foi acolhido e formalizado pelo STF por meio da ADI 2501-5 (BRASIL, 2003; 2008), tendo como requerente a PGR e como requerida a ALMG. A ADI 2501-5 passou por dois julgamentos: em 2002, cujo relator foi o Ministro Moreira Alves, e em 2008, cujo relator foi o Ministro Joaquim Barbosa.

No primeiro julgamento, em 15 de maio de 2002, o relator não reconheceu como legítima parte da ADI, pois com relação à afronta à competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional, o “caput” do artigo 81, bem como o § 3º do artigo 82, não estavam relacionados com a atribuição de competências educativas, bem como seus possíveis conflitos, entre União e Estados. Por outro lado, o relator considerou legítima outra parte da ADI, com relação ao restante da redação dos artigos 81 e 82, entendendo que estes artigos invadiam a competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases

---

4 Sobre a criação da Universidade do Estado de Minas Gerais, sua implementação e seus desdobramentos para a organização da educação superior mineira, ver Miranda (1998, 2005).

da educação nacional. Como conclusão do seu voto (acompanhado de forma unânime pelo Tribunal Pleno), o Ministro Moreira Alves acolheu a ação naquilo que considerou representar conflito de competência - os §§ 1º e 2º do artigo 81 e o artigo 82 da Constituição do Estado de Minas Gerais, com exceção do § 3º<sup>5</sup>.

Em 30 de junho de 2005, a ALMG promulgou a Emenda à Constituição do Estado nº 70 (EC 70) (MINAS GERAIS, 2016), que modificou parcialmente o conteúdo do artigo 82 do ADCT da Constituição do Estado de Minas Gerais<sup>6</sup>. Na sua redação original, o artigo 82 era menos enfático quanto às atribuições do Sistema Estadual de Ensino. Por meio das modificações introduzidas pela EC 70, a ALMG reforçou o papel do CEE-MG quanto à supervisão pedagógica das instituições de Ensino Superior privadas, destacando aquelas que integram o Sistema Estadual de Ensino e devem submeter-se à supervisão pedagógica do CEE-MG: i) mantidas pelo poder público estadual ou municipal; ii) cujas fundações mantenedoras tenham-se manifestado pela absorção pela Universidade do Estado de Minas Gerais ou submissão à política educacional do Estado; iii) criadas ou autorizadas por lei estadual ou municipal, existentes na data de promulgação da Constituição do Estado, e que venham a manifestar-se, igualmente ao caso anterior, pela absorção pela Universidade do Estado de Minas Gerais ou pela submissão à política educacional do Estado (MINAS GERAIS, 2016).

Essa modificação ocorreu durante o período de análise, pelo STF, de possível inconstitucionalidade daquele dispositivo. Ou seja, o artigo 82 foi parcialmente modificado pelo legislador mineiro em 2005, após o primeiro julgamento pelo STF da ADI 2501-5, em 2002, momento em que o Tribunal Pleno conferiu legitimidade jurídica ao questionamento de possível inconstitucionalidade do mesmo.

Conforme apontado pelo próprio Relator Joaquim Barbosa, no segundo Tribunal Pleno de 04 de setembro de 2008, a comparação entre as duas redações do artigo 82 permite concluir que não houve alteração em seu teor, a partir da EC 70/2005, naquilo que a ADI 2501-5 questionava. Dessa forma, tal modificação

---

5 Para conferir o conteúdo desses dispositivos, ver nota de rodapé nº 2,

6 Originalmente, esse artigo dispunha somente sobre o seguinte: “Art. 82 – Ficam mantidas as atuais instituições de ensino superior integrantes da Administração Pública Estadual. § 1º - As fundações educacionais de ensino superior instituídas pelo Estado ou com sua participação poderão manifestar-se no prazo de cento e oitenta dias contados da promulgação da Constituição por uma das seguintes opções: I – absorção, como unidades, pela Universidade do Estado de Minas Gerais, na forma prevista no § 1º do artigo anterior; II – extinção dos vínculos existentes com o Poder Público Estadual, mediante alteração de seus estatutos, permanecendo sob a supervisão pedagógica do Conselho Estadual de Educação, nos termos da Constituição, desde que não tenham recebido recursos públicos estaduais até a data de sua promulgação. § 2º O Estado, decorrido o prazo fixado no parágrafo anterior, transformará em fundações públicas as fundações educacionais que não exercitarem, no prazo de trezentos e sessenta dias, a faculdade ali outorgada. § 3º Fica transformada em autarquia, com a denominação de Universidade Estadual de Montes Claros, a atual Fundação Norte-Mineira de Ensino Superior” (MINAS GERAIS, 2016).

não alterou o andamento do processo, permanecendo o conflito de interesses entre a União e o Estado de Minas Gerais com relação ao Ensino Superior Privado no sistema de ensino mineiro. Para o ente federado mineiro, permaneceu a supervisão pedagógica pelo CEE-MG sobre as instituições privadas de Ensino Superior no âmbito do estado. Mais do que isso: o texto constitucional mineiro apresentou, segundo o relator “o real alcance dessa supervisão pedagógica” (BRASIL, 2008, p. 88).

Em 04 de setembro de 2008, o Tribunal Pleno do STF reuniu-se novamente e, neste julgamento, todo o artigo 81 foi retirado da ADI 2501-5 por dois grandes motivos: 1) em 2002, o “caput” do artigo 81 não foi considerado uma afronta ao artigo 37 da CF/1988, inciso XIX<sup>7</sup>; e 2) em 2008, os §§ 1º e 2º, que estabeleciam normas transitórias relativas à criação da Universidade do Estado de Minas Gerais, tiveram seus efeitos exauridos. Com relação ao pedido de ADI, o relator votou pelo conhecimento da ação direta, ou seja, reconheceu a legitimidade da ação em curso no que se refere ao artigo 82, incluindo a modificação por meio da EC 70/2005 (BRASIL, 2008).

Para o relator, o apontamento inicial da ADI proposta foi a falta de clareza com relação à supervisão pedagógica exercida pelo CEE-MG sobre as instituições de Ensino Superior privadas no âmbito do estado de Minas Gerais. Para o relator, seria necessário um cuidadoso dimensionamento do que seria, em termos práticos, essa supervisão pedagógica fundamentada no texto constitucional mineiro. Conforme já apontado anteriormente, a nova redação do artigo 82, dada pela EC 70/2005 (MINAS GERAIS, 2016) manteve a perspectiva da supervisão pedagógica pelo CEE-MG nas instituições privadas de Ensino Superior no âmbito do Estado.

A atuação controversa do CEE-MG estaria, assim, em sua supervisão pedagógica que, em termos práticos, resulta na autorização, no reconhecimento e no credenciamento de cursos de instituições privadas de Ensino Superior, ignorando, portanto, as normas federais relativas a tais competências, sobretudo a LDB/1996 (BRASIL, 1996). Ou seja: os cursos superiores das instituições privadas de Ensino Superior, localizadas no estado de Minas Gerais, conforme legislação federal, deveriam submeter-se à supervisão do CNE/MEC, não à do CEE-MG.

Após análise do relator e votação unânime pelo Tribunal Pleno, o artigo 82 do ADCT da Constituição do Estado de Minas Gerais (MINAS GERAIS, 2016) foi declarado inconstitucional, no inciso II do § 1º, bem como, por conexão

---

7 O artigo 37 da CF/1988, inciso XIX, estabelece que “somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação” (BRASIL, 1988).

e interdependência, os parágrafos 4º, 5º e 6º, acrescentados pela EC 70/2005 (MINAS GERAIS, 2016). Dessa maneira, reconheceu-se que o Estado de Minas Gerais invadiu a competência da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional.

## UMA FEDERAÇÃO CENTRALIZADA?

O exame da ADI 2501-5 (BRASIL, 2008) revela-se produtivo na medida em que oferece diversos elementos para uma discussão sobre a organização da educação brasileira sob o prisma do seu desenho federativo, particularmente quanto às atribuições e competências dos entes federados em matéria educativa face às dinâmicas políticas atinentes aos respectivos sistemas de ensino. Com relação ao Ensino Superior privado, a reclamação da União foi sobre a invasão de competências pelo Estado de Minas Gerais que, por sua vez, concebia o Ensino Superior Privado como parte do seu Sistema Estadual de Ensino.

No entendimento do Estado de Minas Gerais e, por conseguinte, seu sistema de ensino, a atuação do CEE-MG estava fundamentada numa situação atípica e legítima na Federação: as instituições de Ensino Superior criadas pelo poder público, mas deles desvinculadas após 1989, continuariam a submeter-se à supervisão pedagógica do CEE-MG. Além disso, a partir da EC 70/2005 (MINAS GERAIS, 2016), tais instituições se submeteriam à política educacional do estado. Para o relator da ADI, a origem da controversa atuação do CEE-MG reside neste ponto: o legislador mineiro entendeu (e reiterou) que, as instituições de Ensino Superior privadas, criadas pelo poder público mineiro, mas dele desvinculadas, deveriam pertencer ao sistema de ensino estadual e, conseqüentemente, à política educacional no âmbito do estado.

Contudo, a supervisão pedagógica do CEE-MG, mesmo fundamentada na Constituição do Estado, invadiu a competência do MEC/CNE com relação à autorização, o reconhecimento e o credenciamento de cursos superiores em instituições privadas de ensino, mesmo que, em algum momento, estas instituições tivessem algum vínculo com o poder público.

Certamente, o que esclareceu a reclamação de invasão de competências pelo CEE-MG é a análise da formação dos sistemas de ensino na organização da Educação brasileira, desenhada pela CF/1988 (BRASIL, 1988) e, principalmente, pela LDB/1996 (BRASIL, 1996). Definido o sistema de ensino a qual determinada instituição deverá pertencer, será definida também a atuação do seu respectivo órgão normativo. Dessa maneira, o cerne do conflito federativo levantado pela ADI 2501-5:

Está em definir se as instituições de ensino superior originalmente criadas pelo estado de Minas Gerais, mas dele desvinculadas após a Constituição estadual de 1989, e sendo agora mantidas pela iniciativa privada, pertencem ao Sistema Estadual de Ensino ou ao Sistema Federal de Ensino e, conseqüentemente, se estão subordinadas ao Conselho Estadual de Educação ou ao Conselho Federal de Educação, em especial no que tange à criação e à autorização para o funcionamento de novos cursos” (BRASIL, 2008, p. 94, grifos do Relator).

Para o relator, a LDB/1996 (BRASIL, 1996), nos seus artigos 16 e 19<sup>8</sup>, apresenta os critérios para a vinculação de uma instituição de Ensino Superior Privado, não cabendo, portanto, interpretações ambíguas: se uma instituição de Ensino Superior for mantida ou administrada por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, esta instituição está sujeita ao sistema federal de ensino. O reiterado vínculo inicial entre as instituições de Ensino Superior privadas com o poder público mineiro não possui relevância e não justifica a submissão dessas instituições de Ensino Superior privadas ao sistema de ensino estadual mineiro. Se tais instituições são mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, sendo sua natureza de entidades privadas deverão, portanto, submeter-se ao sistema federal de ensino (BRASIL, 2008).

É importante apontar que, na análise do conflito federativo<sup>9</sup> apresentado pela ADI 2501-5, o relator utilizou-se somente da LDB/1996 (BRASIL, 1996) para a interpretação das atribuições e competências dos entes federados na organização da educação brasileira, e seus respectivos sistemas de ensino. O tema foi tratado, portanto, como questão relativa ao modelo federativo, naquilo que a CF/1988 e a LDB/1996 são instrumentos jurídicos suficientes quando dispõem sobre os sistemas de ensino. Embora não tenha mencionado a Lei n° 9.131/1995 (BRASIL, 1995)<sup>10</sup>, no que dispõe sobre as atribuições específicas do CNE quanto à Educação Superior, para o Relator, em termos práticos, a legislação mineira subtraiu da União o controle e a regulamentação que deveriam ser exercidos pelo CNE/MEC, relativamente ao Ensino Superior privado:

O legislador mineiro subtraiu à União a competência para regulamentar a autorização e o reconhecimento de cursos superiores em universidades privadas que outrora foram criadas pelo Estado de Minas Gerais mas que hoje a ele não

---

8 Os artigos 16 e 19 definem, respectivamente, as instituições compreendidas no sistema federal de ensino e os critérios para classificação das instituições de ensino como públicas ou privadas.

9 De acordo com a jurisprudência do STF, “o conflito federativo de que trata o artigo 102, inciso I, alínea “F”, da Constituição Federal, acerca da competência originária da Corte, engloba os casos em que litigam entre si a União, os estados-membros, o Distrito Federal, ou as respectivas entidades da administração indireta, desde que a controvérsia tenha potencial de afetar a harmonia e o equilíbrio da federação brasileira”.

10 A Lei n° 9.131/1995 (BRASIL, 1995) altera a Lei n° 4.024/1961 (BRASIL, 1961) nos dispositivos relativos ao CNE.

mais se vinculam. A meu sentir, esta norma redundante na invasão da competência da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação e também para estabelecer normas gerais sobre educação (art. 22, XXIV, e 24 da CF/88) (BRASIL, 2008, p. 97-98).

Para Abrucio (2010), independentemente dos diferentes desenhos federativos entre os países, todos precisam apresentar também como característica comum instituições para “garantir os direitos federativos, por intermédio da Constituição e de sua interpretação – normalmente feita por cortes constitucionais” (p. 42). Dessa maneira, o controle de constitucionalidade apresentado na ADI 2501-5 é uma demonstração do papel exercido pelo STF na Federação Brasileira. Para Soares (1998), uma Corte Suprema “é a esfera onde se processam os conflitos de competência envolvendo qualquer esfera de poder: o Legislativo Federal e a União, os Estados e a União, os litígios entre os Estados, etc. Sendo assim, é a instituição responsável pela regulação dos conflitos federativos e pela garantia da ordem federal” (p.156).

Riga (2007) e Ranieri (2007) são autores que sinalizam, em seus estudos, um constrangimento na autonomia e competência dos demais entes federados (neste caso, os estados-membros) pela União. Partindo dessa premissa, seria possível compreender que, por meio da ADI 2501-5, a União teria restringido a ação do Estado de Minas Gerais e, por conseguinte, do seu sistema de ensino em relação às instituições de Ensino Superior privadas. Isso porque, para o legislador mineiro, as instituições que foram criadas pelo Poder Público e, a partir de 1989, desse foram formalmente desvinculadas, permaneceriam submetidas ao sistema de ensino mineiro e à política estadual de educação, por meio da supervisão do CEE-MG. A União, entretanto, teria delimitado essa ação do Estado quanto ao alcance do sistema de ensino mineiro. No escopo dessa interpretação, o papel do STF teria sido o de reforçar a capacidade da União de centralizar poder em âmbito federal. Conforme compreende Riga (2007),

O STF, ao julgar, em controle abstrato, as ações que abordam o funcionamento do federalismo no Brasil, centraliza ainda mais o Poder na esfera federal, em detrimento ao Poder dos Estados. Tal atuação causa importantes limitações à autonomia dos Estados, que é garantia constitucional disposta no já citado artigo 18 da CF/1988 (p. 21).

Para os propósitos que interessam a este artigo, é necessário compreender, entretanto, que, mesmo como guardião da Constituição e órgão máximo do Poder Judiciário, a tarefa do STF é aplicar uma normatização que, na verdade, é construída nas arenas decisórias centrais. Isso significa que o STF interpreta determinado conflito federativo – a ADI 2501-5 – por meio de uma

normatização – a CF/1988 e a LDB/1996 – construída nas arenas decisórias centrais, tanto da União – a Câmara dos Deputados e o Senado Federal – quanto dos Estados-membros – as Assembleias Legislativas dos Estados. Mesmo com o poder de interpretar e, por conseguinte, informar aos entes federados seus os direitos e deveres, tal interpretação só é possível mediante a legislação formulada nas arenas decisórias do sistema político. O questionamento de concentração de poder nas mãos da União, assim, não pode partir tão-somente do controle de constitucionalidade exercido pelo STF, mas principalmente pelo desenho mais amplo do sistema federativo brasileiro, disposto no texto constitucional.

Dessa maneira, é Arretche (2012) que nos permite questionar a interpretação de que a União teria retirado a autonomia dos entes federados por meio de ações tais como a ADI 2501-5. No binômio centralização/descentralização, importante para o estudo dos desenhos federativos, em especial a organização da educação brasileira, é possível, segundo a autora, apontar para o fato de que a Federação brasileira é, na verdade, centralizada. Em outras palavras, o texto constitucional brasileiro mantém a autoridade e as competências legislativas na União, descentralizando, contudo, a execução das políticas para os governos subnacionais. Para a análise do desenho federativo brasileiro, é profícuo examinar a distinção entre quem regula – a União - e quem executa - os Estados-membros - as políticas educacionais no Brasil.

Nesse sentido, o controle de constitucionalidade exercido pelo STF por meio da ADI 2501-5 não parece ter permitido, por ele mesmo, um constrangimento específico da União na autonomia do Estado de Minas Gerais, em matéria educativa. Nesse caso, o STF cumpriu o papel de ratificar um modelo de federação centralizada, desenhada na própria CF/1988 (BRASIL, 1988) e reiterada pela legislação educacional nacional vigente – LDB/1996 (BRASIL, 1996). O controle de constitucionalidade exercido pelo STF utilizou-se, portanto, de uma normatização educacional nacional, construída nas arenas decisórias centrais – a Câmara dos Deputados e o Senado Federal – para informar ao ente subnacional mineiro – por meio da ALMG e o CEE-MG – seu papel na organização dos sistemas de ensino no país, relativamente às instituições de Ensino Superior privadas. Especificamente, o STF ratificou a competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional, bem como a concepção sistêmica da educação, a partir das competências de cada ente federado.

Tem-se, assim, que as regras construídas e compartilhadas nas arenas decisórias delimitam as atribuições e as competências entre os entes federados, compondo, portanto, o desenho federativo brasileiro. O caso exposto pela ADI 2501-5 permite compreender que o alinhamento dos sistemas de ensino via legislação federal vigente não implica, necessariamente, perda de autonomia para

os entes federados. Mais do que uma questão de interpretação jurídica, a questão é de dimensão política.

A bem sucedida construção da ideia de nação combinada à desconfiança em relação aos políticos locais implicou que, no processo de construção do Estado brasileiro, o princípio de que a União está autorizada a regular e supervisionar as unidades constituintes teve supremacia sobre a defesa da autonomia decisória destas últimas [...]. A despeito de sua decisão em favor da descentralização da execução das políticas, os constituintes preservaram ampla autoridade para as iniciativas legislativas da União (ARRETCHE, 2012, p. 16).

Para a autora, a observação do jogo legislativo é fundamental para entendermos as atribuições e competências dos entes federados, sobretudo quando a matéria afeta diretamente os interesses dos entes subnacionais. As arenas decisórias centrais podem emendar a Constituição ou aprovar legislação infraconstitucional que possa afetar os entes subnacionais em suas receitas e em sua autonomia decisória. Assim, há uma dinâmica federativa em curso que tensiona permanentemente a relação entre os atores e as instituições políticas. No caso específico do conflito revelado por meio da ADI 2501-5, é preciso considerar, ainda, que o julgamento do STF trouxe, como consequência, nova dinâmica para o Sistema Estadual de Ensino de Minas Gerais, promovendo significativo esvaziamento do papel exercido pelo CEE-MG até então.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. IN: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner. **Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010. p. 39-70.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1998.

ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. IN: ARAÚJO, Maria; BEIRA, Lígia (Orgs.). **Tópicos da Economia Paulista para Gestores Públicos**, v. 1, 2007. p. 13-31.

ARRETCHE, Marta. **Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. FGV; Ed. Fiocruz, 2012.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Ed. 70, 2011.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2501-5 Minas Gerais**. Relator Min. Joaquim Barbosa, v. u., j. 04/09/2008, Brasília: DJU 19/12/2008.

\_\_\_\_\_, Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.501-5/MG**, rel. Min. Moreira Alves, v. u., j. 15/05/2002, Brasília: DJU 06/06/2003.

\_\_\_\_\_, Conselho Nacional de Educação, Câmara de Educação Superior. **Parecer nº 237, de 16 de Fevereiro de 2000**. Aprecia a Indicação 03/99 que trata sobre autorização de cursos em instituições privadas de Ensino Superior pelo Conselho Estadual de Minas Gerais. Brasília: CNE/CEB, 2000.

\_\_\_\_\_. **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, Brasília: Imprensa Nacional, 1996.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995**. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília: Imprensa nacional: 1995.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961**. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 27 dez. 1961.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A questão federativa e a educação escolar. IN: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (orgs.). **Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010. p. 149-168.

MINAS GERAIS. **Constituição do Estado de Minas Gerais [1989]**. 16ª ed. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2016.

MIRANDA, Alexandre Borges. **A Universidade no papel: a implementação da Universidade do Estado de Minas Gerais na perspectiva do processo legislativo (1989/2004)**. 2005. 176 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

MIRANDA, Alexandre Borges. **A criação da Universidade do Estado de Minas Gerais pela IV Assembleia Constituinte Mineira de 1988-89**. 1998. 558 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1998.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SOUSA, Zákia Sandra. Introdução. IN: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (orgs.). **Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010. p. 13-35.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. Sistemas de Ensino e competências Legislativas Concorrentes. O Caso das Instituições Particulares de Ensino Superior do Sistema de Ensino de Minas Gerais. In: RIBEIRO, Lauro Luiz Gomes; BERARDI, Luciana Andrea Accorsi (Orgs.). **Estudos de Direito Constitucional**. São Paulo: IOB Thomson, 2007, p. 331-361.

RIGA, Magno Pimenta. **A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal em ações referentes ao Federalismo**. 2007. 22 f. Monografia (Conclusão de Curso da Escola de Formação da Sociedade Brasileira de Direito Público) - Sociedade Brasileira de Direito Público, 2007.

SOARES, Márcia Miranda. Federação, Democracia e Instituições Políticas. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n.44, p. 137-163, 1998.

---

**ADRIANE PEIXOTO CÂMARA** possui Graduação em Ciências Sociais (UFMG), Mestrado em Educação (UFRGS) e é doutoranda no Programa de Pós-Graduação Conhecimento e Inclusão Social da Faculdade de Educação da UFMG. E-mail: [adrianecamara@gmail.com](mailto:adrianecamara@gmail.com)

**ROSIMAR DE FÁTIMA OLIVEIRA** é professora Adjunta no Programa de Pós-Graduação Conhecimento e Inclusão Social da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Doutora em Educação pela Universidade de São Paulo (USP). E-mail: [rosimarfoliveira@gmail.com](mailto:rosimarfoliveira@gmail.com)

*Recebido em setembro de 2016  
Aprovado em novembro de 2016*



# O coordenador pedagógico nos sistemas de ensino do Rio de Janeiro: uma nova aposta na gestão das escolas?

*The pedagogical coordinator in the educational systems of Rio de Janeiro: a new bet on school management?*

*El coordinador pedagógico en los sistemas de enseñanza de Rio de Janeiro: ¿una nueva apuesta en la gestión de las escuelas?*

SABRINA MOEHLECKE

**Resumo:** Neste artigo, pretende-se identificar a complexidade dos desafios da gestão escolar nos sistemas de ensino do Rio de Janeiro e o lugar do coordenador pedagógico enquanto figura de mediação na gestão das escolas. Realiza-se uma revisão da literatura sobre coordenação pedagógica para identificar as principais questões em debate. Em seguida, são analisados os dados dos municípios e do Estado do Rio de Janeiro para dimensionar a complexidade da gestão escolar. Por fim, para mensurar a relevância do coordenador pedagógico, são levantados os editais de concurso público para a função. Dentre os resultados, observou-se um crescimento na demanda por coordenadores pedagógicos no Rio de Janeiro, com uma mudança em seu perfil e qualificação, indicando um fortalecimento de seu lugar na gestão escolar.

**Palavras-chave:** políticas públicas; gestão escolar; coordenação pedagógica.

**Abstract:** In this article, we intend to identify the complexity of the challenges of school management in the educational systems of Rio de Janeiro and the place of the pedagogical coordinator as a figure of mediation in the management of schools. We carry out a literature review on pedagogical coordination to identify the main issues under discussion. Next, we analyze the data of the municipalities and the State of Rio de Janeiro to measure the complexity of school management. Finally, in order to measure the relevance of the pedagogical coordinator, we raise the public tender notices for the function. Among the results, there is an increase in the demand for pedagogical coordinators in Rio de Janeiro, with a change in their profile and qualification, which indicates a strengthening of their place in school management.

**Keywords:** Public policies; school management; pedagogical coordination.

**Resumen:** En ese artículo se pretende identificar la complejidad de los retos de la gestión escolar en los sistemas de enseñanza de Rio de Janeiro y el lugar del coordinador pedagógico como figura de mediación en la gestión de las escuelas. Se realiza una revisión de la literatura sobre coordinación pedagógica para identificar las principales cuestiones en debate. A continuación, son analizados los datos de los municipios y del Estado de Rio de Janeiro para dimensionar

la complejidad de la gestión escolar. Por fin, para mensurar la relevancia del coordinador pedagógico, son observadas las llamadas de concurso público para la función. Entre los resultados, se observó un crecimiento en la demanda por coordinadores pedagógicos en Rio de Janeiro, con un cambio en su perfil y calificación, indicando un fortalecimiento de su lugar en la gestión escolar.

---

**Palabras clave:** Políticas públicas; gestión escolar; coordinación pedagógica.

## INTRODUÇÃO

No contexto educacional brasileiro, a questão da qualidade do ensino tem sido tema predominante no debate da área nos últimos vinte anos (OLIVEIRA e ARAÚJO, 2005; ALBERNAZ, FERREIRA e FRANCO, 2002; OLIVEIRA, 2007; ALVEZ, BONAMINO e FRANCO 2007). Esse é o pano de fundo que justifica os vários sistemas de avaliação criados desde então, seja em âmbito nacional, seja nos estados e municípios. As políticas e programas formulados para responder aos resultados dos diagnósticos apresentados por tais sistemas de avaliação foram muitas, especialmente se considerarmos os diferentes níveis administrativos. Contudo, pode-se identificar uma preocupação cada vez mais direcionada e focada no nível das escolas e, dentro destas, no plano de sua gestão.

O modo como as escolas na Educação Básica organizam seu trabalho é apontado por diversos estudos (SOARES e ANDRADE, 2006; FRANCO *et al.* 2007; BROOKE e SOARES, 2008; BONAMINO e LIMA, 2013) como ponto central para a melhoria da aprendizagem dos alunos e seu consequente ‘sucesso escolar’. Nessa direção, por exemplo, seguem as pesquisas sobre o ‘clima escolar’, ao ressaltar aspectos como, por exemplo, o grau de satisfação e comprometimento em relação à escola; os modos de interação entre os membros; as formas de liderança do diretor; valores, atitudes e comportamentos; reações às normas e códigos de conduta, por exercerem forte influência na aprendizagem dos alunos (BLANCO, 2008).

No âmbito do Ministério da Educação, inserem-se dentro desse escopo de políticas voltadas para a dinâmica de gestão da escola Programas como o PNEGEB (Programa Nacional de Educação e Gestão na Educação Básica), que atua na formação de diretores e coordenadores pedagógicos das escolas, o Programa Nacional de Fortalecimento do Conselho Escolar, entendido como relevante instância de gestão democrática nas escolas, entre outros. No Estado do Rio de Janeiro, tais programas federais, em convênio com o governo estadual e alguns municípios, estão em vigência desde 2008, colocando em prática o regime de colaboração entre os entes federados.

Observam-se ainda várias ações em âmbito local (estadual e municipal) que privilegiam essa mesma preocupação, com políticas e programas direcionados

às escolas e a suas instâncias de gestão. São exemplo disso o curso para diretor escolar criado pela Prefeitura do Rio de Janeiro, exigência para aqueles que irão ocupar tal cargo e, também, os vários concursos abertos para coordenador pedagógico em diversos municípios do Estado.

A maioria dos estudos atuais sobre as políticas educacionais direcionadas ao nível da gestão escolar têm focado suas análises, geralmente baseadas em pesquisa documental, na explicitação das concepções de gestão que informam tais políticas e programas, onde identificam uma tensão entre a noção de gestão democrática, como preconizada pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, e uma concepção de cunho mais gerencialista, que retomaria princípios e orientações da administração mais tradicional, conceituada por alguns autores como “neo-taylorismo” (LIMA, 2003).

Contudo, no campo da análise das políticas públicas, tem sido identificada a necessidade, cada vez mais premente, de se observarem não apenas o processo de formulação de políticas no âmbito do poder central, mas também sua implantação nas esferas mais locais, pois nem sempre aquilo que é concebido por seus formuladores é executado exatamente conforme o planejado. No nível meso das organizações, tem-se observado que seus agentes, com relativos graus de autonomia, reapropriam e ressignificam as orientações advindas da esfera central (MELO, 1999; SOUZA, 2003).

Neste artigo, que apresenta os primeiros resultados de uma pesquisa mais ampla sobre a implementação de políticas públicas no nível da gestão escolar, pretende-se identificar a complexidade dos desafios dessa gestão presentes nos sistemas de ensino públicos de municípios e do Estado do Rio de Janeiro e o lugar ocupado, hoje, pelo coordenador pedagógico enquanto figura de mediação dessa gestão no interior das escolas.

Desse modo, realiza-se inicialmente uma breve revisão da literatura sobre coordenação pedagógica no Brasil, de maneira a identificar as principais questões em debate acerca do tema. Em seguida, são compilados e organizados dados estatísticos dos municípios e do Estado do Rio de Janeiro e de suas redes de ensino, de forma a dimensionar alguns dos desafios que interferem na complexidade da gestão escolar. Por fim, como estratégia para mensurar a relevância atual do coordenador pedagógico nas redes de ensino dos municípios e do Estado, são levantados os editais de concurso público para o exercício dessa função nas escolas.

## COORDENAÇÃO PEDAGÓGICA NAS ESCOLAS: UMA BREVE REVISÃO DA LITERATURA

Adentrar essa área implica deparar-se com grande variedade de expressões e nomenclaturas utilizadas ao longo da história da educação no Brasil para designar diferentes funções criadas para a ação junto à gestão das escolas. A própria LDBEN/96 utiliza os termos inspeção, supervisão e orientação educacional para se referir ao profissional da educação que atua nas funções de orientação e coordenação pedagógicas, expressões que também ganham contornos locais nas legislações de estados e municípios. Desse modo, neste levantamento privilegiam-se os estudos recentes que se debruçam sobre esse profissional que tem uma ação junto aos docentes e a suas práticas pedagógicas nas escolas, independente de usarem ou não o termo coordenador pedagógico.

Historicamente, essa função remonta a experiências educacionais da década de 20, com os primeiros registros legais nacionais na década de 30. No contexto da Reforma Francisco Campos, por meio dos Decretos-Lei no. 19.890/31 e no. 21.241/32, foi criada a função de inspetor escolar, que deveria atuar no controle e fiscalização das normas prescritas pelos órgãos centrais superiores junto às escolas de ensino secundário e às práticas pedagógicas dos seus professores. Essa função era exercida por professores considerados bem sucedidos e com ampla experiência educacional (ROMANELLI, 2011). Nessa época, vigorava uma concepção de escola pretensamente neutra, baseada na hierarquização de funções e tarefas, com um currículo único, centralizado e homogeneizador de competências e hábitos que destituía o professor de sua capacidade reflexiva e criativa, dentro de uma dicotomia do fazer pedagógico.

Na década de 70, com o recrudescimento dessa concepção tecnicista da educação, foi criada a função de supervisor pedagógico, por meio do 1º Estatuto do Magistério, de 1974, tendo sido suas atribuições definidas nos Decretos-Lei no 5586/75 e no 7510/76, intensificando a divisão do trabalho pedagógico. Enfatizaram-se ainda mais a separação entre concepção/planejamento e execução, entre as funções dos gestores escolares e o trabalho dos professores em sala de aula. Cabia aos especialistas em educação definir metodologias e apostilas didáticas, sem discussão ou consulta aos docentes, além de fiscalizar sua aplicação em sala de aula. Nesse momento, o supervisor pedagógico estava fortemente associado à fragmentação do trabalho escolar, dentro de uma rígida hierarquia de poder dentro da escola (LIBÂNEO, 2005).

Ainda que algumas experiências educacionais nos anos 60 tenham tensionado esse modelo de gestão, mesmo que de forma pontual, como os ginásios vocacionais e as escolas experimentais (FUSARI, 1997; TAMBERLINI,

2001), foi somente no contexto de redemocratização do país nos anos 1980 que a função de coordenador pedagógico ganhou maior abrangência, dentro de relações de poder mais horizontais e descentralizadas. Um novo perfil de profissional começa a ocupar esse espaço, com distintas funções dentro de uma proposta de gestão democrática das relações intra e extra escolares, conforme preconizado pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996, apesar de suas limitações regulatórias (PARO, 2007; ADRIÃO, 2007). Nesse momento, o coordenador pedagógico ganha o papel de articulador e formador, voltado ao trabalho de ensino-aprendizagem junto aos docentes e aos processos de gestão, dentro de uma proposta de construção pela escola, de forma coletiva e participativa, de seu projeto político e pedagógico, envolvendo professores, alunos, pais, funcionários, comunidade. As expectativas quanto a sua atuação envolvem a superação da antiga divisão do trabalho escolar e a dicotomia entre pensar/planejar e fazer/executar (ALMEIDA; PLACCO, 2001).

Contudo, na grande maioria das pesquisas recentes sobre o lugar do coordenador pedagógico na gestão da escola, é recorrente a constatação de uma ambiguidade em sua identidade, bem como na definição de seu papel e espaços de atuação (GUIMARÃES *et al.*, 2008; BRUNO; ALMEIDA; CRISTOV, 2000; ALMEIDA; PLACCO, 2001). Na prática, suas funções têm oscilado entre a articulação e coordenação, de modo colaborativo, do conjunto do trabalho coletivo desenvolvido na escola e a supervisão e controle, de modo técnico e burocrático, do trabalho docente. O coordenador pedagógico às vezes continua atuando, ainda que nem sempre de forma explícita, como fiscal da secretaria municipal de educação nas escolas, com a função de gerir a escola em sintonia com as diretrizes da secretaria. Em outras, pode ser uma figura chave para garantir uma autonomia relativa da escola e da produção docente de modo a construir e executar efetivamente seu projeto político pedagógico de modo participativo (FERREIRA; AGUIAR, 2002; OLIVEIRA, 2009).

O que se percebe é que seus papéis ainda variam consideravelmente entre os sistemas de ensino, principalmente de acordo com suas concepções de gestão educacional. Nesse sentido, três questões foram identificadas como as mais recorrentes e relevantes na literatura sobre o tema: a) a necessidade ou não de uma formação específica para o exercício da atividade de coordenador pedagógico; b) a forma de ingresso na função; c) a definição de atribuições mais pedagógicas ou mais burocráticas.

Com relação à sua qualificação, é necessário que o coordenador pedagógico seja formado em Pedagogia ou qualquer professor, com alguma experiência

no magistério, poderia exercer essa função? Deve ele ser um especialista, com formação específica em gestão, ou apenas uma formação geral em licenciatura é suficiente?

Em Minas Gerais, por exemplo, nas escolas particulares, o coordenador pedagógico é um pedagogo que ocupa um cargo de confiança do diretor. Nas escolas municipais, ele é um professor, denominado “professor coordenador pedagógico” (PCP), muitas vezes eleito pelos seus pares. Já na cidade de Belo Horizonte, pedagogos não são mais contratados como especialistas desde 1992 (cf. SANTOS; OLIVEIRA, 2007).

Em São Paulo, nos anos 80, foi criada a função de professor coordenador pedagógico no intuito de auxiliar o governo na implantação da política de Ciclo Básico e do Projeto Noturno nas escolas da rede estadual, sendo ele eleito, anualmente, pelos professores e referendado pelo Conselho da Escola (FERNANDES, 2009). Já nos anos 90, no bojo das reformas educacionais do período, foi expandida essa função para todas as escolas públicas estaduais paulistas com mais de dez classes em funcionamento (*Idem*). A partir de 2006, qualquer professor com mais de três anos de magistério, independentemente de sua formação inicial, poderia ocupar a função de Professor Coordenador. Sem a necessidade de uma formação em Pedagogia nem habilitação na área, o ingresso na função não exige um especialista da educação nem mesmo larga experiência profissional na docência.

No Rio de Janeiro, para atender à formação docente dos CIEPs, foram instituídos em 1983 os professores orientadores (POs). Oriundos do quadro docente estadual e municipal, eles deveriam dar apoio permanente aos professores por meio de cursos de formação em serviço. Contudo, até 2011, a função de coordenador pedagógico não estava regulamentada no sistema estadual do Rio de Janeiro e os diretores é que escolhiam, de maneira informal, algum professor para exercer a função (*Idem*).

De modo geral, o conjunto dos estudos analisados, elaborados pari passo a um processo de redefinição e institucionalização da função de coordenador pedagógico nos sistemas de ensino nos anos 80 e 90, identificam e propõem como principal atribuição dos CPs a ‘educação continuada’ dos professores nas escolas (CHRISTOV, 2008; GUIMARÃES *et. al.*, 2008; PLACCO; ALMEIDA; SOUZA, 2011). Vista como atribuição essencial do coordenador pedagógico e associada ao processo de formação em serviço dos professores, a educação continuada é composta por “diferentes ações como cursos, congressos, seminários, HTPC (horário de trabalho pedagógico coletivo), orientações técnicas, estudos individuais” e vem associada a uma crítica aos termos “treinamento, capacitação, reciclagem, que não privilegiam a construção da autonomia intelectual do professor, uma vez

que se baseiam em propostas previamente elaboradas a serem apresentadas aos professores para que as implantassem em sala de aula.” (CHRISTOV, 2008, p. 9-10).

No entanto, um dado importante trazido pelas pesquisas empíricas desenvolvidas com coordenadores pedagógicos é que, apesar das normativas e orientações formais que definem seus papéis, o exercício de sua função, na prática, está muito distante do proposto, influenciada principalmente pelas necessidades imediatas que surgem na escola e no âmbito dos sistemas de ensino. Muitas vezes, ele acaba sendo um “faz tudo”, sem tempo para exercer, de forma sistemática, quer a função de fiscalização, quer a de articulador e formador coletivo (TORRES, 2003; PLACCO; ALMEIDA; SOUZA, 2011; PLACCO; ALMEIDA, 2015).

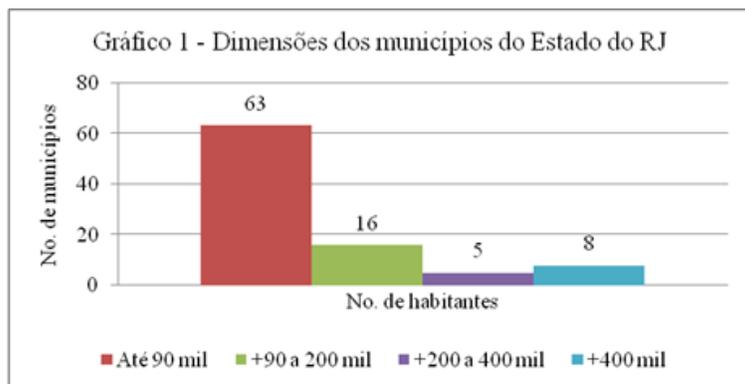
De acordo com estudos na área, a não exigência de uma formação pedagógica, que permitiu a muitos professores assumirem a função de coordenação pedagógica sem terem um conhecimento de didática, currículo e gestão escolar, contribuiu para uma atuação pouco consciente de sua função profissional e tornou mais árdua ou quase inexistente a tarefa de realizar uma efetiva educação continuada com os professores (cf. CHRISTOV, 2001. FERNANDES, 2009; PLACCO, 2011). Fernandes vai além, quando associa essa fragilidade na formação a uma tendência do CP de exercer atividades mais burocráticas e a atuar de modo a veicular e defender projetos da Secretaria de Educação junto aos docentes da escola, sem uma mediação crítica, aproximando-se de uma atuação gerencial da educação (*Idem*)

Diante do conjunto de questões trazidas pelos estudos na área, quais mudanças podemos identificar quanto ao lugar atribuído ao coordenador pedagógico nos sistemas de ensino do Rio de Janeiro? Há hoje uma maior demanda no Estado e nos municípios pela contratação desse profissional? Com relação à sua qualificação, percebe-se uma maior exigência de formação específica na área pedagógica? Quanto às formas de ingresso na função, permanecem as tradicionais indicações ou já existem formas mais impessoais de acesso?

## COMPLEXIDADE DA GESTÃO DOS SISTEMAS DE ENSINO E DAS ESCOLAS

O Estado do Rio de Janeiro, com um território de 43 milhões km<sup>2</sup>, tem uma população de 15.989.929 milhões de habitantes, distribuídos por 92 municípios (IBGE, 2010). Na capital, concentram-se 40% da população, num total de 6.320.446 pessoas. Alguns municípios do Estado se sobressaem pela quantidade de habitantes, mas, em sua maioria, são unidades administrativas de pequeno porte, com menos de 90 mil habitantes (69%) (gráfico 1). Desse modo,

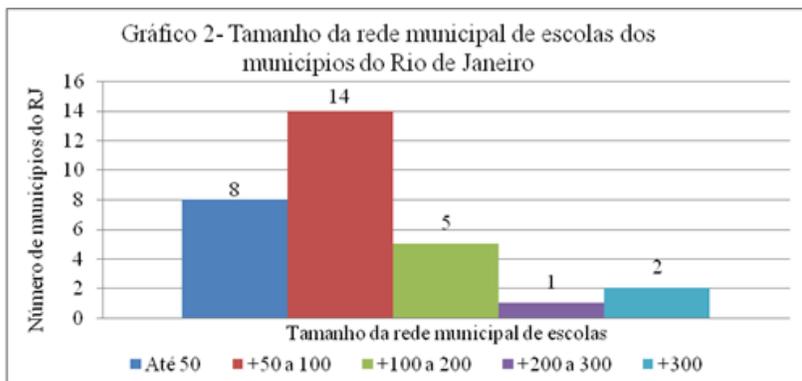
para observar a complexidade da gestão municipal em sua respectiva rede pública de ensino, foram selecionados para análise apenas as cidades com mais de 90 mil habitantes, o que totalizou 29 municípios.



Fonte: IBGE, 2010.

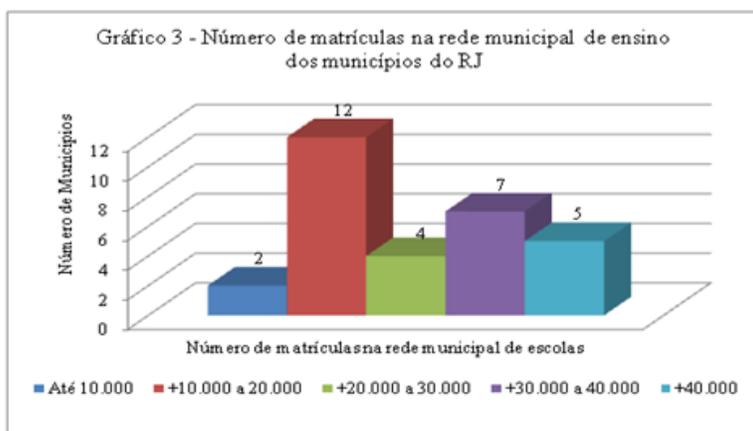
Em termos da complexidade da gestão nos sistemas de ensino, particularmente no interior das escolas do Rio de Janeiro, foram levantados, nos municípios selecionados, dados estatísticos referentes ao número de escolas e ao número de matrículas de cada rede. Além disso, utilizou-se um indicador de gestão elaborado pelo INEP, que agrega o número de matrículas em cada escola do município, a quantidade de turnos em que funcionam e os níveis e as modalidades de ensino nela oferecidos. Em uma escala que vai de 1 a 6, mede-se o grau de complexidade exigido na organização interna da escola, tanto em termos administrativos quanto pedagógicos, aspectos centrais a serem observados quando da discussão sobre a relevância e as funções de coordenadores pedagógicos na gestão escolar.

Primeiramente, no que se refere ao número de escolas, o gráfico 2 mostra que, dos 29 municípios analisados, apenas oito possuem até 50 escolas municipais. Dentre os demais, 14 apresentam uma rede de ensino de 50 a 100 escolas e sete municípios administram mais de 100 escolas. Na faixa de mais de 100 a 200 escolas estão os municípios de Macaé, Nova Friburgo, Nova Iguaçu, Petrópolis e Duque de Caxias; na faixa de mais de 200 a 300 escolas está Campos de Goytacazes e na de mais de 300 escolas o Município e o Estado do Rio de Janeiro.



Fonte: INEPDATA-Ensino regular, 2013.

Contudo, nem todas as redes municipais com grande número de escolas trazem também alto número de matrículas, indicando que, em algumas cidades, existem muitas escolas, o que aumenta a complexidade da gestão no âmbito do município, mas grande parte delas é de pequeno porte, o que facilita sua gestão no que concerne à dinâmica interna da escola.



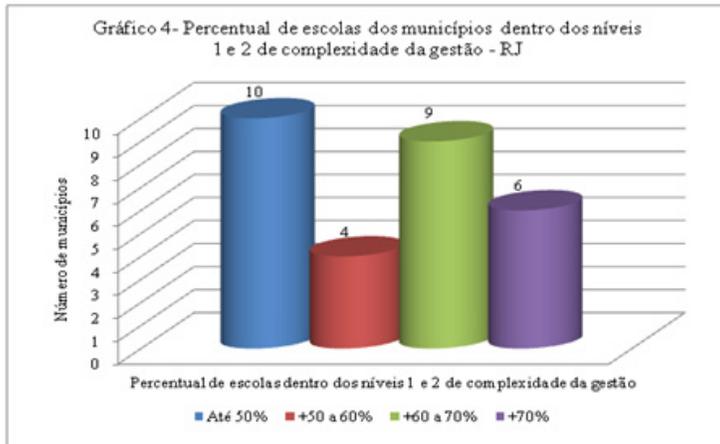
Fonte: INEPDATA-Ensino regular, 2013.

Contudo, para uma visão mais detalhada, no gráfico 4 tem-se a distribuição dos municípios de acordo com a quantidade de escolas que apresentam baixa complexidade de gestão (níveis 1 e 2)<sup>1</sup>. Em 15 dos municípios estudados, mais de

1 Nível 1 - Escolas com menos de 50 matrículas, com um único turno, uma única etapa de ensino e têm a Educação Infantil ou os Anos Iniciais como etapa mais elevada.

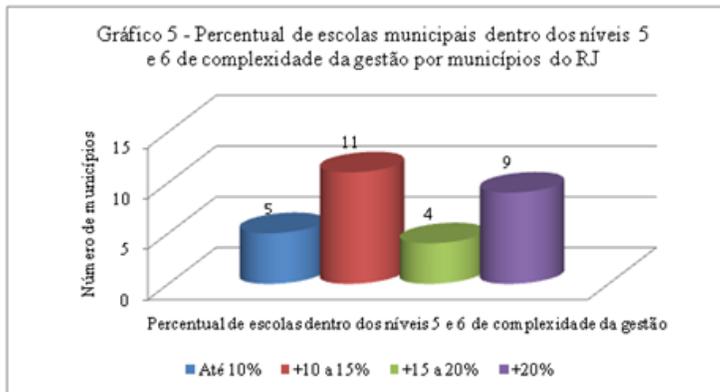
Nível 2 - Escolas entre 50 e 300 matrículas, com 2 turnos, até 2 etapas de ensino e têm a Educação Infantil ou os Anos Iniciais como etapa mais elevada. (INEP-ICG, 2014)

60% de suas escolas estão nos níveis 1 e 2 de gestão. Por outro lado, 10 municípios têm redes onde até 50% de suas escolas se encontram em níveis mais complexos de gestão.



Fonte: INEP – Indicador de complexidade de gestão da escola (ICG), Educação Básica, 2014.

O gráfico 5 apresenta os municípios com escolas entre os níveis 5 e 6<sup>2</sup>, consideradas de alta complexidade de gestão interna. Nesses níveis, temos 13 municípios<sup>3</sup>, além do Estado do Rio de Janeiro, onde mais de 15% de suas escolas se encontra dentro dessa estrutura de organização, o que indica grandes exigências em termos de administração e apoio na composição da equipe de gestão.



Fonte: INEP – Indicador de complexidade de gestão da escola - ICG, Educação Básica, 2014.

2 Nível 5 - Escolas entre 150 e 1000 matrículas, 3 turnos, 2 ou 3 etapas de ensino e EJA como etapa mais elevada.

Nível 6 - Escolas com mais de 500 matrículas, 3 turnos, 4 ou mais etapas de ensino e apresentam a EJA como etapa mais elevada. (INEP-ICG, 2014)

3 Os municípios são: Angra, Belford Roxo, Duque de Caxias, Itaboraí, Itaguaí, Itaperuna, Macaé, Mesquita, Nilópolis, Nova Friburgo, Nova Iguaçu, Rio das Ostras e São Gonçalo.

Com esse levantamento estatístico, ainda que de modo mais geral, foi possível realizar um mapeamento inicial dos graus de complexidade de gestão dos sistemas de ensino e das escolas, identificando potenciais municípios e escolas que demandariam uma gestão mais elaborada e respectivas equipes, como, no caso, de uma coordenação pedagógica.

## O LUGAR DO COORDENADOR PEDAGÓGICO NOS SISTEMAS DE ENSINO DO RIO DE JANEIRO

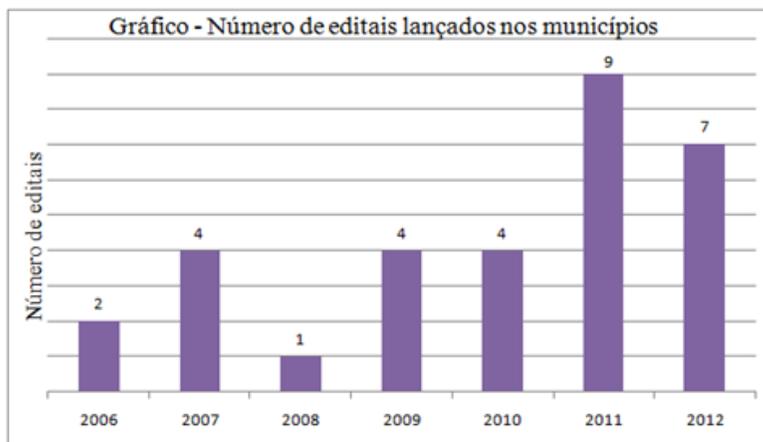
De modo a mensurar o espaço e a relevância da função de coordenação pedagógica nos sistemas de ensino do Rio de Janeiro, foram levantados, dentre os 29 municípios selecionados mais o Estado do Rio de Janeiro, os editais abertos para seleção de coordenadores pedagógicos, no período de 2006 a 2012, por meio de publicações em diários oficiais, sites dos municípios e de instituições que tradicionalmente realizam concursos públicos no Estado do Rio de Janeiro.

Do conjunto de unidades administrativas analisadas, em apenas cinco municípios não foram encontrados editais de concurso para seleção de coordenadores pedagógicos: Duque de Caxias, Magé, Nova Iguaçu, Petrópolis e Teresópolis<sup>4</sup>. Ao todo, foram identificados 31 editais lançados no período estudado, sendo que alguns municípios abriram mais de um edital no período analisado. Aqueles com maior número de editais lançados foram Itaperuna e Resende, com três editais. Já Nilópolis, Rio das Ostras, Volta Redonda e o Estado do Rio de Janeiro<sup>5</sup> abriram dois editais no período estudado e os demais, apenas um. Outro aspecto interessante de se registrar foi a maior concentração de editais especialmente nos anos de 2011 e 2012. Se formos observar nos anos que se seguiram ao lançamento de programas federais voltados para a formação de gestores e coordenadores pedagógicos no Estado e nos municípios (2009 a 2012), é nítido o crescimento no número de editais. De 2006 a 2009, temos um total de 11 editais; nos três anos seguintes, de 2010 a 2012, esse número praticamente dobrou, com 20 editais. Ao que parece, estamos vivendo nas redes municipais de ensino do Rio de Janeiro e no Estado um movimento de ampliação das contratações de pedagogos como coordenadores pedagógicos (gráfico 6).

---

4 Vale observar que tais municípios abriram concurso no período estudado para a função de Pedagogo, mas sem especificar se sua atuação seria junto às escolas; portanto, não foram considerados nesse momento da pesquisa.

5 Vale observar que o Estado do Rio de Janeiro abriu editais internos à rede, para que professores já concursados pudessem exercer a função de coordenação pedagógica, pela qual receberiam uma gratificação.



A nomenclatura utilizada para a função de coordenador pedagógico também variou entre os municípios, motivo pelo qual optamos por ampliar, em um primeiro momento, o escopo de busca nos editais, incorporando também concursos abertos para orientação educacional e supervisão, no sentido de identificar possíveis interseções entre essas funções. Dentre as denominações utilizadas para atribuições no âmbito da gestão da educação, seja na escola ou na rede de ensino, encontramos as seguintes: coordenador pedagógico; orientador pedagógico; professor orientador pedagógico; pedagogo; orientador educacional, professor orientador educacional, supervisor, supervisor educacional, inspetor escolar externo. Para efeito desse estudo, foram contabilizadas apenas os editais e vagas atribuídos às quatro primeiras funções acima listadas.

O termo mais utilizado foi ‘orientador pedagógico’, presente em editais de 15 municípios; ‘coordenador pedagógico’ foi utilizado especialmente no Estado e no município do Rio de Janeiro e em Itaboraí; ‘professor coordenador pedagógico’ em São Gonçalo e Nilópolis e o termo mais amplo, ‘pedagogo’, em Campos, Itaperuna, Niterói e Nova Friburgo. Em termos das vagas abertas por meio de editais, tivemos um total de 379 nos municípios estudados e 1.499 no Estado do Rio de Janeiro.

Com relação à carga horária definida para o exercício da função, na grande maioria dos editais ela se situa entre 16 a 25 horas (caso de 26 editais). Na faixa que vai de mais de 25 a 40 horas, estão os editais do Estado do Rio de Janeiro e, dentre estes, os que utilizam a nomenclatura ‘pedagogo’, oito editais. Vale observar, contudo, que, na grande maioria dos casos, o coordenador pedagógico não tem dedicação exclusiva para o exercício dessa função na escola, pois mantém sua atividade de docência, mesmo quando recebe gratificação para atuar como coordenador pedagógico. Ou seja, esse levantamento inicial de editais indica

que ainda são poucos os concursos abertos para o exercício integral da função, prevalecendo, em termos da organização e gestão interna das escolas, a opção por articular a função de especialista em educação com o exercício da docência.

Quanto aos requisitos para os candidatos aos editais dos concursos de coordenador pedagógico, todos eles, desde 2006 até os mais recentes, exigiram a formação de nível superior e, mais especificamente, em Pedagogia; este último, com exceção de dois municípios (Japeri e Niterói). Contudo, o município de Japeri foi o único que exigiu como requisito mínimo apenas o ensino superior sem especificar qualquer relação com a área da educação. Niterói demandou, além do ensino superior, também uma habilitação na área da educação, indicando a relevância atribuída a uma formação específica, ainda que não a de pedagogo. Reforça essa posição o fato de 25 editais exigirem, além do ensino superior e do curso de Pedagogia, uma habilitação em orientação pedagógica ou uma pós-graduação na mesma área. Tal aspecto vai ao encontro do que já vinha sendo ressaltado pelas pesquisas na área, ao apontarem a necessidade de uma valorização da formação especializada e em pedagogia para o pleno e efetivo exercício das atribuições de uma coordenação pedagógica, dentre outros itens.

Vale notar, ainda, que os editais, além de exigirem a formação em Pedagogia e uma habilitação e/ou pós-graduação na área, também têm como requisito a experiência enquanto docente na educação básica. Tal exigência reforça o quadro observado anteriormente na distribuição da carga horária do coordenador pedagógico e ressalta um pouco mais o perfil de profissional que se almeja. Ou seja, além dos requisitos indicarem uma valorização da profissionalização e especialização, também reforçam, por outro lado, a visão de que esse especialista deve atuar de modo articulado com a docência, seja concomitantemente ou como experiência prévia com o exercício da função de coordenador pedagógico.

## CONSIDERAÇÕES

Tanto em âmbito nacional quanto localmente no Rio de Janeiro, observa-se a formulação de políticas públicas voltadas para a gestão interna das escolas, das quais se desdobram uma série de questões. Neste artigo, privilegiou-se a análise da complexidade dos desafios da gestão das escolas nos sistemas de ensino do Rio de Janeiro e o lugar ocupado pela coordenação pedagógica enquanto mediadora dessa gestão nas escolas.

A partir dos levantamentos estatísticos realizados, foi possível organizar um primeiro mapeamento dos graus de complexidade da gestão das escolas, classificando-se os respectivos sistemas de ensino municipais e suas unidades escolares a partir de indicadores como número de matrículas, número de escolas,

turnos, níveis e modalidades de ensino ofertadas. Contudo, tais dados, ainda que úteis para uma visão mais geral dos sistemas e das escolas, precisariam ser mais detalhados e aprofundados, com informações sobre o número de turmas das escolas e o tamanho da equipe de gestão destas, por exemplo.

No que diz respeito à relevância da coordenação pedagógica nas escolas das redes de ensino do Rio de Janeiro, foi possível perceber um crescimento na demanda por essa função no período analisado. Também se observou significativa mudança no perfil e na qualificação exigidas desse profissional em relação ao que vinha sendo apontado pela literatura na área, com o predomínio da exigência de uma formação específica na área de Pedagogia ou de especialização em coordenação pedagógica. Tal fato pode levar à superação de algumas dificuldades que vinham sendo apontadas pelos estudos na área, como a dedicação, de forma mais efetiva, à formação e educação continuada dos docentes nas escolas.

Vale ressaltar que, além da especialização, foi exigida também certa experiência docente, indicando um distanciamento da antiga concepção tecnicista de um especialista em educação dissociado do exercício da docência. Contudo, essa opção também acabou por reduzir a carga horária do coordenador pedagógico no exercício dessa função específica, fazendo com que tenha de acumular várias atividades.

Por fim, foram percebidos indícios de um redimensionamento das tradicionais formas de ingresso do coordenador pedagógico a sua função nas escolas. Todos esses aspectos indicam um fortalecimento do lugar desse profissional na gestão escolar, mas que ainda precisa ser aprofundado, particularmente no que diz respeito à função específica que lhe vem sendo atribuída pelos sistemas de ensino e suas concepções de gestão e o que efetivamente se tem realizado nas escolas, dimensões que serão objeto de investigação na segunda etapa de nossa pesquisa.

## REFERÊNCIAS

ADRIÃO, T.; CAMARGO, R.B. A gestão democrática na constituição federal de 1988. In: OLIVEIRA, R.P.; ADRIÃO, T. (orgs.) **Gestão, financiamento e direito à educação**. 3ª.ed. São Paulo: Xamã, 2007. p. 63-71.

ALBERNAZ, A.; FERREIRA, F.; FRANCO, C. Qualidade e equidade no ensino fundamental brasileiro. **Pesquisa e Planejamento Econômico**. Vol.32, no.3, p.45-59,dez, 2002.

ALMEIDA, L.R.; PLACCO, V.M. (orgs.) **O coordenador pedagógico e o espaço de mudança**. SP: Loyola, 2001.

ALVEZ, M.T.G; BONAMINO, A.; FRANCO, C. Qualidade do ensino fundamental: políticas, suas possibilidades, seus limites. **Educação & Sociedade**, Campinas. CEDES/UNICAMP, vol.28, n.100, pp.989-1014, 2007.

BLANCO, R. **Eficácia escolar y factores asociados: en America Latina y el Caribe**. Santiago, LLECE/OREALC/UNESCO, 2008.

BONAMINO, A.; LIMA, N.C.M. Aspectos da gestão escolar e seus efeitos no desempenho dos alunos nos anos iniciais do ensino fundamental. In: MARTINS, A.M. et al.(orgs.) **Políticas e gestão da educação: desafios em tempos de mudança**. Campinas, SP: Ed.Associados,p.92-117,2013.

BROOKE, N.; SOARES, F. **Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias**. Belo Horizonte, Ed.UFMG, 2008.

BRUNO, E.B., ALMEIDA, L.R.; CRISTOV, L.H.S. (orgs.) **O coordenador pedagógico e a formação docente**.SP: Loyola, 2000.

CRISTOV, L.H.S. Intenções e problemas em práticas de coordenação pedagógica. In: ALMEIDA,L.R.; PLACCO,V.M. (orgs.) **O coordenador pedagógico e o espaço de mudança**. São Paulo: Loyola, p.35-44, 2001.

CRISTOV, L.H.S. Teoria e prática: enriquecimento da própria experiência. In: Guimarães, A.A. et al. **O coordenador pedagógico e a educação continuada**. 11ª. ed. São Paulo: Loyola, p.31-34, 2008.

FERNANDES, M. J. S. O professor coordenador e a fragilidade da carreira docente. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 20, p. 411-424, 2009.

FERREIRA, N.S.; AGUIAR, M.A. (orgs.) **Para onde vão a orientação e supervisão educacional?** Campinas, SP: Papirus, 2002.

FRANCO et al. Qualidade e equidade em educação: reconsiderando o significado de fatores intraescolares. **Ensaio**, Rio de Janeiro, vol.15, n.55, p.277-298, 2007.

FUSARI, J. C. **Formação contínua de educadores**. 1997. 200 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.

GUIMARÃES, A.A. et al. **O coordenador pedagógico e a educação continuada**. São Paulo: Loyola, 2008.

IBGE. **Censo demográfico**. 2010.

INEP. INEPDATA, Ensino regular. Brasília, 2013.

INEP. ICG - Índice de complexidade de gestão. Educação básica. Brasília, 2014.

LIBÂNEO, J.C. **Educação escolar: políticas, estrutura e organização**. São Paulo: Cortez, 2005.

LIMA, L. **A escola como organização educativa: uma abordagem sociológica**. 2ª ed., São Paulo: Cortez, 2003.livro... (189pgs.)

MELO, M.A. Estado, governo e políticas públicas. In: MICELI, S. (org.) **O que ler na ciência social brasileira (1970-1995): ciência política**. SP/Brasília, p.59-99, 1999.

OLIVEIRA, J. **Um estudo sobre o coordenador pedagógico: sua identidade, seu trabalho e formação continuada no cotidiano escolar**. 2009. 223p. Dissertação (Mestrado em Educação) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

OLIVEIRA, R.P. Da universalização do ensino fundamental ao desafio da qualidade: uma análise histórica. **Educação & Sociedade**, Campinas, CEDES/UNICAMP, vol.28, nº.100, pp.661-690, 2007.

OLIVEIRA, R.P. de; ARAÚJO, G.C.de. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n.28, p.5-23, 2005.

PARO, V.H. O princípio da gestão escolar democrática no contexto da LDB. In: OLIVEIRA, R.P.; ADRIÃO, T. (orgs.) **Gestão, financiamento e direito à educação**. 3ªed. São Paulo: Xamã, 2007. p. 73-81.

PLACCO, V.M.N.S.; ALMEIDA, L.R. (orgs.). **O coordenador pedagógico no espaço escolar: articulador, formador e transformador**. São Paulo: Ed. Loyola, 2015.

PLACCO, V. M. N. S.; ALMEIDA, L. R.; SOUZA, V. L. T. (coord.). O Coordenador pedagógico e a formação de professores: intenções, tensões e contradições. (Relatório de pesquisa desenvolvida pela Fundação Carlos Chagas por encomenda da Fundação Victor Civita). São Paulo: FVC, 2011.

ROMANELLI, O. **Histórica da educação no Brasil**. 26<sup>a</sup>. ed., Petrópolis: Vozes, 2011.

SANTOS, L.L.; OLIVEIRA, N.H. O coordenador pedagógico no contexto da gestão democrática da escola. **XXIII Simpósio ANPAE**. Porto Alegre-RS; 2007.

SOARES, J.F.; ANDRADE, R.J. Nível socioeconômico, qualidade e equidade das escolas de Belo Horizonte. **Ensaio**, vol.14, n.50, p.107-126, jan-mar, 2006.

SOUZA, C. “Estado de campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **RBCS**, vol.18, no.15, p.15-20, 2003.

TAMBERLINI, A. R. M. B. **Os Ginásios vocacionais: a dimensão política de um projeto pedagógico transformador**. São Paulo: Annablume, 2001.

TORRES,S.R. Reuniões pedagógicas: espaço de encontro entre coordenadores pedagógicos e professores ou exigência burocrática? In: ALMEIDA, L.R.; PLACCO,V.M.(orgs.) **O coordenador pedagógico e o espaço de mudança**. 3<sup>a</sup>ed. São Paulo: Loyola, p.45-52, 2003.

---

**SABRINA MOEHLECKE** é Socióloga, doutora em educação pela USP, Professora Associada da Faculdade de Educação da UFRJ e pesquisadora do GESED – Grupo de Estudos e Pesquisas dos Sistemas Educacionais da UFRJ. E-mail: [sabrina.moehlecke@gmail.com](mailto:sabrina.moehlecke@gmail.com)

*Recebido em setembro de 2016  
Aprovado em outubro de 2016*



# Educação de qualidade na educação infantil: quanto custará aos municípios capixabas esse direito a partir do PNE 2014-2024?

*Education of quality on early childhood education: how much will this right cost to the municipalities of espírito santo from the PNE 2014-2014?*  
*Educación de calidad en la educación infantil: ¿cuánto costará a los municipios capixabas ese derecho a partir del PNE 2014-2024?*

EDSON MACIEL PEIXOTO  
VANIA CARVALHO DE ARAÚJO

**Resumo:** Este artigo demonstra como as políticas educacionais para a Educação Infantil, sobretudo as relacionadas à ampliação do acesso e à garantia da qualidade do ensino no âmbito do Plano Nacional de Educação 2014-2024, dependem de novas fontes de recursos financeiros e de uma nova matriz de financiamento e distribuição que contemplem a qualidade na perspectiva democrática. As análises, provenientes de pesquisa bibliográfica, documental e de simulação do Custo Aluno-Qualidade (CAQ) para a Educação Infantil capixaba, revelam a emergência da implementação do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) como referência para a garantia de padrões mínimos de qualidade nessa etapa da Educação Básica, bem como o necessário aporte de recursos financeiros da União que possibilitem a implementação por todos e em todos os lugares dessa nova matriz de financiamento.

**Palavras-chave:** educação de qualidade na Educação Infantil; custo-aluno-qualidade inicial; direito à educação e padrões mínimos de qualidade.

**Abstract:** This article demonstrates how educational policies for early childhood education, especially those related to the expansion of access and quality assurance in education under the National Education Plan 2014-2024; depend on new sources of financial resources and a new matrix of financing and distribution that considers quality in a democratic perspective. The analysis bases on a bibliographic, documentary and simulation study of the Quality Student Cost (CAQ) for the early childhood education of the state of Espírito Santo. It reveals the emergence of the implementation of the Initial Quality Student Cost (CAQi) as reference for the guarantee of minimum standards of quality in children's education, as well as the necessary financial resources from the Union to enable the implementation by all and everywhere of the new funding matrix.

**Keywords:** Education of quality on childhood education; initial quality student cost; right to education; minimum quality standards.

**Resumen:** Este artículo demuestra cómo las políticas educativas para la educación infantil, sobre todo aquellas relacionadas a la ampliación de acceso y a la garantía de la calidad en la enseñanza en el ámbito del Plan Nacional de Educación 2014-2024, dependen de nuevos fuentes de recursos financieros y de una nueva matriz de financiamiento y distribución que contemple la calidad en la perspectiva democrática. Los análisis, provenientes de investigación bibliográfica, documental y de simulación del Costeo Alumno-Calidad (CAQ) para la educación infantil capixaba, revelan la emergencia de la implementación del Costeo Alumno-Calidad Inicial (CAQi) como referencia para la garantía de patrones mínimos de calidad en la educación infantil, así como el necesario aporte de recursos financieros de la Unión que posibiliten la implementación por todos y en todos los lugares de esa nueva matriz de financiamiento.

**Palabras clave:** Educación de calidad en la educación infantil; costeo-alumno-calidad inicial; derecho a la educación y patrones mínimos de calidad.

## INTRODUÇÃO

Este artigo analisa as questões referentes ao tema do direito à educação de qualidade na Educação Infantil a partir da vertente do financiamento, ou seja, dimensiona o quantitativo de recursos financeiros necessários para se garantirem os padrões mínimos de qualidade no ensino prescritos como princípio na Constituição de 1988. Destacou-se, nesse sentido, o trabalho realizado pelo Conselho Nacional de Educação, em parceria com a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, cujo objetivo foi o de regulamentar esse princípio constitucional. A proposta em tela contemplou, entre outros aspectos, os insumos necessários e os parâmetros de qualidade que devem ser considerados para a promoção de uma educação para todos, com iguais oportunidades e qualidade sob o ponto de vista democrático, dissociados da ideia do direito ao acesso e à qualidade para poucos, ou seja, como privilégio e não como direito. Surge desses insumos e parâmetros, devidamente contabilizados, os aportes financeiros necessários, a matriz referencial do Custo-Aluno- Qualidade (CAQ).

O artigo apresenta, de modo mais específico, como as políticas educacionais para a Educação Infantil, prescritas nas normas constitucionais e infraconstitucionais, sobretudo aquelas afetas à ampliação do acesso e à garantia da qualidade no ensino no âmbito do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, dependem de novas fontes de recursos financeiros e de uma nova matriz de financiamiento e distribuição que contemplem a qualidade na perspectiva democrática, ou seja, a mesma qualidade para todos e em todos os lugares. Evidencia, ainda, a incapacidade da Política de Fundos para garantir padrões mínimos de qualidade, uma vez que se estrutura pela via da distribuição de recursos arrecadados e não pela qualidade dos insumos necessários ao processo de ensino-aprendizagem.

Para essa empreitada, realizou-se uma pesquisa bibliográfica e documental, especialmente dos dados primários disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), bem como um exercício de simulação do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) para a Educação Infantil capixaba, a partir de um *software* denominado simCAQ.<sup>1</sup>

Nesse sentido, o artigo foi organizado em duas partes. Na primeira, discutem-se a relação entre o dever de educar e o direito à educação das crianças nas creches e pré-escolas, a partir das legislações que contemplam possibilidades e desafios à efetivação do dever e do direito das crianças à educação. Na segunda, apresentam-se, a partir da aplicação da matriz de financiamento do CAQi e do simCAQ, os insumos e parâmetros utilizados na simulação, bem como se analisam os impactos da Meta 1 do PNE sobre o financiamento de cada uma das etapas da Educação Infantil no Estado do Espírito Santo.

## O DEVER DE EDUCAR E O DIREITO À EDUCAÇÃO

O dever do Estado com a educação, mediante a oferta da Educação Infantil, tem seu referencial no art. 208 da Constituição Federal, alterado pela EC nº 53/2006, que garante a oferta da “Educação Infantil, em creche e pré-escola às crianças até 5 (cinco) anos de idade” (BRASIL, 1988, art. 208, IV). A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/1996) especificou a Educação Infantil como primeira etapa da Educação Básica, sob a responsabilidade dos municípios (BRASIL, 1996).

Essas normatizações possibilitaram à Educação Infantil acessar alguns programas e políticas, por exemplo: a) sua inclusão no rol das etapas e modalidades partícipes do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), garantindo uma nova fonte de recursos aos municípios (BRASIL, 2007); b) a inclusão da garantia de acesso às crianças, ao completarem quatro anos de idade, a vagas em instituições públicas de Educação Infantil mais próximas de sua residência (BRASIL, 2008a). Outra norma que influenciou diretamente a Educação Infantil foi a Lei nº 11.738/2008, que instituiu o piso profissional nacional para os profissionais do magistério público da Educação Básica (BRASIL, 2008b), criado pela EC nº 53/2006.

Por sua vez, a EC nº 59/2009 reforçou o dever do Estado, incorporando a educação das crianças de quatro e cinco anos à faixa de obrigatoriedade e gratuidade da Educação Básica e, por conseguinte, como direito público subjetivo,

---

1 simCAQ: *Software* simulador do custo-aluno-qualidade, versão 2.0, cedido por um dos responsáveis pelo projeto, Prof. Thiago Alves – Universidade Federal do Paraná (UFPR).

podendo seu atendimento pelos Poderes Públicos ser exigido pelas famílias. A implementação progressiva dessa extensão de obrigatoriedade deve atingir a universalização da oferta de matrículas na etapa pré-escolar da Educação Infantil até o ano de 2016, nos termos do art. 6º da referida EC (BRASIL, 2009).

Além do dever do Estado, foi sancionada a Lei nº 12.796/2013, que estabelece, por um lado, que “É dever dos pais ou responsáveis efetuar a matrícula das crianças na educação básica a partir dos 4 (quatro) anos de idade” (BRASIL, 2013b, art. 6º) e, por outro, o “Controle de frequência pela instituição de educação pré-escolar, exigida a frequência mínima de 60% (sessenta por cento) do total de horas” (*Idem*, art. 31, IV).

Em análise sobre as consequências da vigência dessa lei para a família ou responsáveis e para os gestores municipais, Peixoto, Schuchter e Araújo (2015) argumentam que a sua sanção

Acaba por gerar responsabilidade imediata tanto para a família ou responsáveis, quanto para os municípios. Para a família, a inobservância da matrícula pode implicar abandono intelectual, que figura entre os crimes contra a assistência familiar, previsto no art. 246 do Código Penal brasileiro<sup>2</sup> [...]. Em relação aos gestores municipais, eles tornam-se obrigados a deferir os pedidos de matrículas das crianças de quatro e cinco anos, imediatamente à demanda apresentada, sob pena de incorrer em crime de responsabilidade, conforme estabelece a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (p. 132-133).

Esse dever do Estado de universalização das matrículas na idade pré-escolar é repetido na Meta 1 da Lei nº 13.005/2014, que aprova o PNE-2014-2024. Nessa mesma meta, anuncia-se a ampliação da oferta de Educação Infantil em creches, de forma a atender, no mínimo, a 50% das crianças de até três anos de idade até o final da vigência do PNE, ou seja, 2024. Portanto, uma vez atingida essa Meta, estarão matriculadas na Educação Infantil, em 2016, na pré-escola, 100% das crianças de quatro e cinco anos, ou seja, algo em torno de 6.004.000 crianças. Por sua vez, em 2024, as creches contarão com 50% das crianças com idade entre zero e três anos, ou seja, 5.262.674 crianças, segundo estimativa populacional realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE, 2016).

Mas, qual o diagnóstico a respeito das matrículas na Educação Infantil? Quantas crianças estão matriculadas e que desafios se apresentam aos municípios<sup>3</sup> para atendimento à garantia do direito das crianças à educação?

---

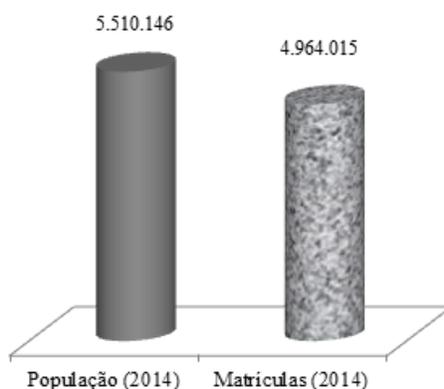
2 Cf. (BRASIL, 1940).

3 Importante ressaltar que, para fins deste artigo, optou-se por apresentar e analisar os dados do Estado do Espírito Santo.

No caso da universalização do acesso à pré-escola, prescrita na Meta 1 do PNE para efetivação no ano letivo de 2016, o desafio dos municípios brasileiros é matricular cerca de 546.000 crianças, ou seja, 9,91% da população residente que se encontrava, no ano de 2014, na faixa etária de quatro e cinco anos<sup>4</sup> (Gráfico 1).

Em relação ao acesso à creche, tendo como referência a Meta 1 do PNE, que prevê o atendimento a 50% das crianças de zero a três anos para 2024, comparando-se com as matrículas do ano de 2014, o desafio dos municípios deve ser a expansão da matrícula em, aproximadamente, 2.371.000 crianças (81,98% de acréscimo), ou seja, praticamente dobrar a oferta de 2014, conforme demonstrado no Gráfico 2. Esse Quantitativo implicará o atendimento a 50% das crianças de zero a três anos de idade, percentual que, em 2014, representava 27,48%.

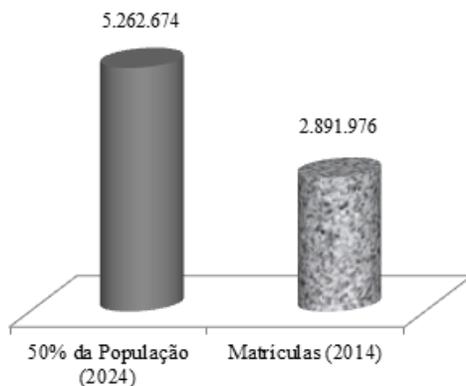
**Gráfico 1 – Relação entre a população de quatro e cinco anos de idade e as matrículas na pré-escola – Brasil**



Fonte: elaboração dos autores a partir de dados do IBGE (2014) e do Inep (2014).

4 Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar (PNAD), realizada no ano de 2014. (IBGE, 2014). Os dados das matrículas de 2014 foram apurados a partir do Censo Escolar da Educação Básica (Inep, 2014).

## Gráfico 2 – Relação entre a população prevista de zero a três anos de idade e as matrículas na creche – Brasil



Fonte: elaboração dos autores a partir de dados do IBGE (2014) e do Inep (2014).

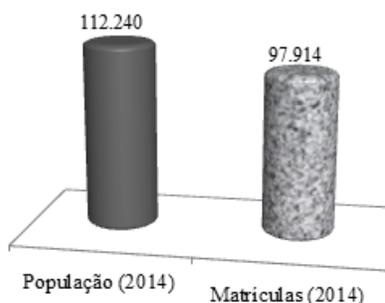
Na comparação dos desafios que os municípios enfrentarão para a expansão da educação infantil, os dados coletados apontam que as vagas nas pré-escolas capixabas necessitarão ser acrescidas, em números percentuais maiores do que a média nacional. Para uma população de 112.240 crianças na faixa etária dos quatro e cinco anos, os municípios matricularam, no ano de 2014, um total de 97.914 (87,24%) crianças. Esse retrato implica a necessidade de expansão de 14.236 vagas, ou seja, 12,76% a mais do que a oferta do ano de 2014 (Gráfico 3), percentual que representa a necessidade de um grande empenho dos municípios, principalmente se tomados em comparação a expansão dos últimos quatro anos que foi da ordem de 2,1%, conforme dados do Observatório do PNE.<sup>5</sup>

No entanto, ao levantarmos os dados da creche, verificou-se que os municípios capixabas se encontram em melhor situação do que a totalidade dos municípios brasileiros. Enquanto estes necessitarão quase que dobrar (81,98%) o quantitativo de matrículas ofertadas no ano de 2014, aqueles precisarão ampliar em 50,63%, até o ano de 2024 o quantitativo de matrículas (Gráfico 4).

5

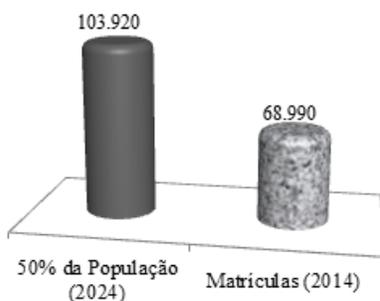
Cf. Observatório do PNE (2016).

**Gráfico 3 – Relação entre a população de quatro e cinco anos de idade e as matrículas na pré-escola – Espírito Santo**



Fonte: elaboração dos autores a partir de dados do IBGE (2014) e do Inep (2014).

**Gráfico 4 – Relação entre a população prevista de zero a três anos de idade e as matrículas na creche – Espírito Santo**



Fonte: elaboração dos autores a partir de dados do IBGE (2014) e do Inep (2014).

Esse empenho dos municípios implica igualar os indicadores entre o direito das crianças à Educação Infantil, tanto na creche, quanto na pré-escola e o dever do Estado em educar. Como nos diz Oliveira (2007), esse dispositivo infraconstitucional, “Se transformado em realidade, avança em termos da efetivação da igualdade de todos perante a lei, pois um dos mecanismos mais conhecidos da exclusão já não se produz no caminho até a escola (falta de vagas, por exemplo)” (p. 23).

Entretanto, a diferença cronológica de oito anos para o atingimento dos dois quesitos, universalização do acesso à pré-escola no ano de 2016 e ampliação da oferta nas creches até o ano de 2024, pode implicar “Desobrigação

dos entes federados, em especial os municípios, com a expansão e melhoria da oferta da educação de 0 a 3 anos” (DOURADO, 2010, p. 691). Corroboram esse apontamento os dados do Inep (2014), os quais apresentam que foram os municípios que mais se responsabilizaram pelas matrículas públicas de Educação Infantil (98,95%). No caso dos municípios capixabas, esse percentual foi de 99,90%.

Esse quadro aponta para a necessidade de um envolvimento dos diversos e diferentes atores sociais, de forma a mobilizar recursos para o acompanhamento das ações que as secretarias municipais de Educação irão realizar ao longo desse processo. A “participação ativa”, ou melhor, a “Capacidade de mobilização para a ação, conhecimento aprofundado de direitos, deveres e possibilidades de participação, atenção e vigilância em relação a todos os aspectos considerados pertinentes” (LIMA, 2003, p. 77), parece-nos constituir-se como importante estratégia de envolvimento e mobilização da sociedade para garantir a expansão da oferta de Educação Infantil descolada da ideia de privilegiar uma etapa (pré-escola) em detrimento da outra (creche).

Diante do contexto até aqui apresentado do dever constitucional do Estado na oferta gratuita da Educação Infantil pré-escolar a todas as crianças e da norma infraconstitucional que prevê a expansão da matrícula nas creches, bem como do alerta da possibilidade, em curtíssimo prazo, de redução de vagas para as crianças de zero a três anos de idade para efetivação da ampliação das matrículas obrigatórias de quatro e cinco anos, questiona-se sobre a existência de mecanismos que garantam as medidas de expansão do direito à Educação Infantil em todas as suas etapas.

A esse respeito Oliveira (2007) afirma que “A garantia constitucional destes serviços, ainda que formulada de maneira incompleta, possibilita ampliar a luta pela sua efetivação para o âmbito do Sistema de Justiça” (p. 27), o que implicou, em grande medida, judicialização da educação. Nesse sentido, ainda que essa questão da expansão do acesso exija esforço técnico e financeiro, principalmente do ente federado municipal, as demandas por vagas possuem as bases jurídicas para seu reclame e equalização da questão do acesso.

Em diferente perspectiva, encontra-se o direito à educação, tomado a partir da dimensão qualidade, explicitado na constituição vigente. A não explicitação do que venha a constituir-se como parâmetros mínimos de qualidade acaba por gerar dificuldades objetivas para se reclamar tal direito constitucional.

Mas que parâmetros de qualidade poderão ser embutidos nessa adjetivação do direito à educação, de forma que seja possível, em caso de não atendimento pelo Poder Executivo, garanti-los por meio das instâncias do Poder Judiciário, da mesma forma como é possível com as demandas por vagas na Educação Infantil?

## O DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL DE QUALIDADE: QUAL O INVESTIMENTO NECESSÁRIO PARA GARANTIR ESSE DIREITO?

O direito à educação, para além da sua referência ao dever de educar cuja dimensão se relaciona com o direito positivado em normas jurídicas, encontra vinculação à qualidade educacional socialmente referenciada. Em estudo realizado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, o conceito de qualidade em educação foi entendido como “Historicamente construído e em disputa” (CARREIRA; PINTO, 2007), ou seja, depende da época, do lugar, dos sujeitos e dos projetos de sociedade em disputa. A Campanha formulou o entendimento da qualidade em educação como um processo que:

Gere sujeitos de direitos, de aprendizagem e de conhecimento, sujeitos de vida plena;  
é comprometido com a inclusão cultural e social, uma melhor qualidade de vida no cotidiano, o respeito à diversidade, o avanço da sustentabilidade ambiental e da democracia e a consolidação do Estado de Direito; [...] exige investimentos financeiros em longo prazo e o reconhecimento das diversidades culturais, sociais e políticas; [...] reconhece e enfrenta as desigualdades sociais em educação, devidamente contextualizado no conjunto das políticas sociais e econômicas do País;  
[...] referencia[-se] nas necessidades, nos contextos e nos desafios do desenvolvimento de uma região, de um país, de uma localidade; [...] está indissociado da quantidade, da garantia do acesso ao direito à educação; [...] se aprimora por meio da participação social e política, garantida por meio de uma institucionalidade e de processos participativos e democráticos que independem da vontade política do gestor ou da gestora em exercício. (p. 24).

Esses referenciais de qualidade vão de encontro a outros que se vinculam à qualidade em educação por meio: a) de indicadores extraídos das avaliações externas de larga escala; b) da exclusiva relação com a expansão do número de crianças matriculadas nas instituições educativas; c) dos casos isolados de assunção da qualidade, portanto, privilégio para poucos.

A adoção daqueles referenciais como componentes do conceito de qualidade em educação provocou a necessidade de se repensar a matriz de distribuição de recursos entre os entes federados. O modelo vigente de financiamento da Educação Básica (Fundeb), no qual os fundos estaduais e distrital organizam os respectivos recursos financeiros subvinculados à educação e os devolve proporcionalmente ao número de matrículas ponderadas de todas as etapas da Educação Básica, parece não ter o poder de viabilizar o direito de todos à educação baseado em referenciais de qualidade.

Trazer à matriz de financiamento os referenciais de qualidade em educação formulados pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação implica colocar em xeque a própria “matemática” da distribuição dos recursos aplicada atualmente pelo Fundeb. Nessa “matemática”, o valor por aluno é obtido pela divisão do montante do Fundo pelo número de matrículas ponderadas, levando-se em consideração apenas o quantitativo de recursos disponíveis e não os referenciais de qualidade. A manutenção dessa “matemática” da distribuição resultará em queda do valor do Fundeb por matrícula em função da expansão nas matrículas preconizadas pela EC nº 59/2009 e pelas metas do PNE. Essa evidência já foi apontada por Pinto e Alves (2011) ao demonstrarem que, no caso do Estado do Espírito Santo, essa queda gira em torno de 8,5% no valor/aluno do Fundeb. Indicam, ainda, que, para não haver essa redução, seriam necessários recursos na ordem de 167 milhões de reais, em valores de 2010.

Essa combinação de dados confirma a necessidade, já apontada desde os anos iniciais do século XXI, pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, de formulação e implementação de uma nova política de financiamento para a educação, que pudesse atender, ao mesmo tempo, sem prioridades, à expansão das matrículas e à garantia do padrão mínimo de qualidade do ensino.

Surge daí a proposta do CAQ, com o intuito de promover a mudança do referencial da vigente Política de Fundos. Assim, a pergunta não seria mais o quanto de recursos os entes federados possuem para aplicar na educação básica, e sim:

Qual é o investimento necessário por criança (no caso das creches) ou por estudante (no caso das escolas) para que o Brasil cumpra a legislação educacional e garanta condições para a ampliação do número de vagas e para a melhoria da qualidade de educação? Quanto custa fazer valer esse direito? (CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO, 2011, p. 9).

Para viabilizar a resposta a essas questões e, baseando-se nos referenciais do conceito de qualidade assumido pela Campanha, foram definidas quatro categorias de insumos, relacionadas ao processo de ensino-aprendizagem: estrutura e funcionamento, trabalhadores e trabalhadoras em educação, gestão democrática e acesso e permanência na escola.

No caso da Educação Infantil, quais seriam esses insumos? Quais são os parâmetros de qualidade a serem adotados? Quanto custa para que o direito à Educação Infantil seja efetivado a partir de padrões de qualidade?

Para tentar responder a essas questões, serão tomados como base os parâmetros do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) para a Educação Infantil no Estado do Espírito Santo. O CAQi, na Educação Infantil é um mecanismo que

traduz em valores o quanto é necessário investir por criança/ano para garantir um padrão mínimo de qualidade do ensino.

Nesse sentido, por meio das possibilidades do simulador de custo-aluno-qualidade (simCAQ), foram definidos os parâmetros a serem utilizados para fins do cálculo dos valores de investimento do CAQi por criança/ano na Educação Infantil do Estado do Espírito Santo.

CAQi Educação Infantil urbana (creche e pré-escola)

Parâmetros utilizados na simulação<sup>6</sup>

- Metas de atendimento
  - o Creche: 50% da população residente de 0 a 3 anos de idade até o ano de 2024.
  - o Pré-escola: 100% da população residente de 4 e 5 anos de idade até o ano de 2016.
- Número de dias letivos por semana: 5 dias.
- Carga horária diária: 5 horas (parcial) e 10 horas (integral).
- Meta de implantação de escola em tempo integral: 50% das turmas até o ano de 2024.
- Jornada de trabalho semanal dos docentes: 40 horas, sendo 1/3 para atividades de planejamento.
- Número máximo de crianças por turma:
  - o Creche: 11 crianças
  - o Pré-escola: 20 crianças
- Percentual de professores que possuem formação em nível médio
  - o Creche: 85%
  - o Pré-escola: 50%
- Percentual de professores que possuem formação em nível superior
  - o Creche: 15%
  - o Pré-escola: 50%
- Carreira dos docentes com formação de nível médio, distribuição dos professores na carreira e salário inicial em cada nível, de acordo com o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – DIEESE:
  - o Professor N-I: 33,3% – Salário inicial de R\$ 2.388,88
  - o Professor N-II: 33,3% – Salário inicial de R\$ 2.977,87
  - o Professor N-III: 33,4% – Salário inicial de R\$ 3.665,08

---

<sup>6</sup> Nos limites das possibilidades de customização do simCAQ pelo usuário, foram utilizados os parâmetros de qualidade aprovados pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), por meio do Parecer CNE/CEB nº 8/2010 (CNE, 2010).

- Carreira dos docentes com formação de nível superior, distribuição dos professores na carreira e salário inicial em cada nível, de acordo com o DIEESE :
  - o Professor N-I: 33,3% – Salário inicial de R\$ 4.212,01
  - o Professor N-II: 33,3% – Salário inicial de R\$ 5.475,62
  - o Professor N-III: 33,4% – Salário inicial de R\$ 6.738,96
- Composição quadro de profissionais não docentes, distribuição nos níveis da carreira, critérios de alocação (Tabela 1)

**Tabela 1 – Profissionais não docentes por níveis de carreira e critérios de alocação**

Profissional /Nível de carreira	Percentual por nível da carreira	Critério de alocação nas creches	
		Nº de crianças por profissional	Mínimo por creche
Diretor(a) N-I	33,3%	1000	1
Diretor(a) N-II	33,3%	1000	1
Diretor(a) N-III	33,4%	1000	1
Auxiliar de Secretaria N-I	33,3%	250	1
Auxiliar de Secretaria N-II	33,3%	250	1
Auxiliar de Secretaria N-III	33,4%	250	1
Coordenador(a) pedagógico(a) N-I	33,3%	250	1
Coordenador(a) pedagógico(a) N-II	33,3%	250	1
Coordenador(a) pedagógico(a) N-III	33,4%	250	1
Bibliotecário(a) N-I	33,3%	450	1
Bibliotecário(a) N-II	33,3%	450	1
Bibliotecário(a) N-III	33,4%	450	1
Auxiliar de manutenção e infraestrutura – NI	33,3%	100	2
Auxiliar de manutenção e infraestrutura – NII	33,3%	100	2
Auxiliar de manutenção e infraestrutura – NIII	33,4%	100	2

Fonte: Criação dos autores a partir do relatório gerado pelo simCAQ.

- Encargos sociais: 20%
- Número de refeições servidas às crianças por dia: tempo parcial – uma refeição; tempo integral – duas refeições
- Infraestrutura das creches
  - o Sala de leitura / Biblioteca
  - o Sala de direção/equipe
  - o Sala de professores
  - o Copa/cozinha
  - o Parque infantil

- o Banheiros
- o Berçário
- o Dependência adaptada para pessoas com deficiência
- o Banheiros adaptados para pessoas com deficiência
- o Adequação do prédio para acesso à internet
- o Adequação do prédio para fornecimento de energia
- o Adequação do prédio para abastecimento de água
- o Adequação do prédio para coleta de esgoto
- o Adequação do prédio para instalação de banda larga
- Funcionamento e manutenção das escolas
  - o Água/luz/telefone
  - o Acesso à internet
  - o Material de limpeza
  - o Material didático
  - o Projetos de ação pedagógica
  - o Material de escritório
  - o Conservação predial
  - o Manutenção e reposição de equipamentos
- Administração e supervisão da rede
- Formação de profissionais
- Índices de preços utilizados
  - o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC/IBGE)
  - o Índice Nacional da Construção Civil (INCC/FGV)
  - o Índice de Custo de Vida (ICV/DIEESE)

Inseridos esses parâmetros no simCAQ, foram obtidos os valores do Custo-Aluno-Ano e os recursos necessários para a garantia do direito à educação a partir de padrões mínimos de qualidade (Tabela 2):

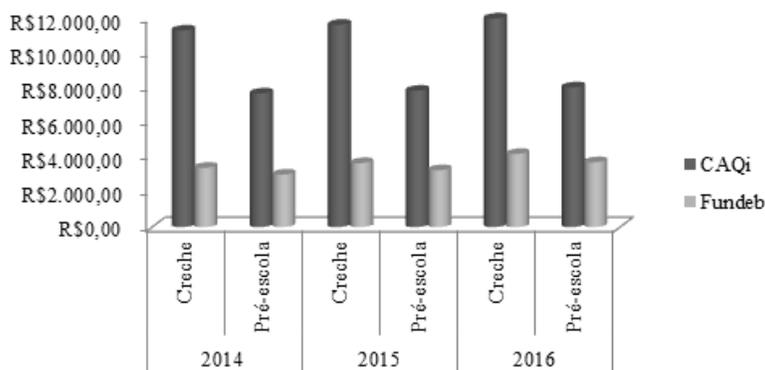
**Tabela 2 – Simulação do Custo-Aluno-Ano da Educação Infantil – Espírito Santo**

Ano de referência	Etapa	CAQi criança-ano (R\$)	Total de recursos necessários (R\$)	Investimento com pessoal (%)
2014	Creche	R\$ 8.739,00	R\$ 482.434.798,00	75,75%
	Pré-escola	R\$ 7.023,00	R\$ 286.253.686,00	71,98%
2015	Creche	R\$ 8.947,00	R\$ 514.949.780,00	76,13%
	Pré-escola	R\$ 7.152,00	R\$ 577.484.273,00	72,34%
2016	Creche	R\$ 9.185,00	R\$ 553.624.698,00	76,53%
	Pré-escola	R\$ 7.310,00	R\$ 584.793.224,00	72,77%

Fonte: Elaboração dos autores a partir do relatório gerado pelo simCAQ.

Em análise comparativa com o Fundeb dos respectivos anos de referência, verificou-se a deficitária distribuição de recursos pela Política dos Fundos em relação ao CAQi. No caso das creches, seria necessário uma vez e meia a mais de recursos para investimentos por criança/ano. Na pré-escola, é um pouco menor a relação, mas nunca menos do que o dobro de recursos (Gráfico 5).

**Gráfico 5 – Comparação entre o investimento por criança-ano pelo Fundeb e pelo CAQi**



Fonte: Elaboração dos autores a partir do relatório gerado pelo simCAQ e das tabelas dos valores anuais do Fundeb (BRASIL, 2013a, 2014a, 2015a).

Esses dados do Gráfico 5 demonstram a emergência e a urgência de mobilização em torno da efetiva adoção do CAQi como parâmetro para a distribuição de recursos aos entes federados, para que o PNE 2014-2024 seja cumprido em suas dimensões de expansão da quantidade e de garantia de padrões mínimos de qualidade na educação em geral e na Educação Infantil especificamente.

Vale ressaltar a necessidade de ampliação dos recursos nominais, mediante a complementação da União, uma vez que os demais entes federados, em sua maioria, não conseguirão, neste momento, garantir o montante de recursos necessários para implementação do CAQi. Esse complemento está previsto na estratégia 20.10 do PNE 2014-2024: “Caberá à União, na forma da lei, a complementação de recursos financeiros a todos os Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não conseguirem atingir o valor do CAQi e, posteriormente, do CAQ” (BRASIL, 2014b). No caso da Educação Infantil no contexto do Estado do Espírito Santo, o montante de recursos a ser complementado pela União, somente para este ano de 2016, seria de aproximadamente de R\$800 milhões de reais.

Da mesma forma o aporte de recursos complementares se faz importante para a implementação de políticas de valorização dos profissionais da educação, docentes e não docentes. A adoção dos parâmetros do CAQi na Educação Infantil, relacionados com os trabalhadores e trabalhadoras da educação, pode ser inviabilizada pelo limite da Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece o teto de 54% da Receita Corrente Líquida (RCL) para gastos com pessoal do Poder Executivo. O acréscimo de RCL implica aumento do capital disponível para gasto com docentes e não docentes.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Parece não haver dúvidas quanto à necessidade de se mudar a matriz de referência do Custo-Aluno-Anual, abandonando-se a fórmula do Fundeb pelo CAQi. Por conseguinte, a maneira pela qual se realiza a distribuição de recursos entre os entes federados também precisa ser modificada. A prática da União, de retirar dos municípios com alto volume de arrecadação as verbas da educação para suprir “colaborativamente” os municípios que pouco arrecadam, dentro do mesmo Estado, parece ter seus dias contados, na hipótese da efetiva implementação do CAQi.

O dever de educar e o direito à educação das crianças em uma perspectiva de qualidade implica, além das questões afetas à mudança na matriz de referência do Custo-Aluno-Anual, a necessidade de mais e novos recursos para a educação. Se mantidos os mesmos valores nominais, a expansão das matrículas previstas no PNE 2014-2024 representará mais acesso e menos recursos/aluno/ano.

Em relação aos novos recursos anunciados para a educação, esses parecem dissolver-se a cada instante no Brasil. Um primeiro ponto se relaciona com os recursos do pré-sal, degenerados pela queda dos valores das ações da Petrobrás, que reduzem o capital de investimento em novas tecnologias e práticas de retirada do petróleo, pela vertiginosa queda do preço do barril de petróleo e pela proposta de alteração da lei do pré-sal. Assim, esse recurso financeiro, não obstante representar o que outrora anunciavam - o novo dinheiro para a educação - dificilmente será no montante que se proclamava.

Outro ponto de destaque é a objetivada criação da Desvinculação das Receitas dos Estados e Distrito Federal e da Desvinculação das Receitas dos Municípios. Essa Proposta de Emenda à Constituição (PEC), nº 143/2015, originada no Senado Federal, se aprovada, representará que os 25% de gastos obrigatórios de Estados, Distrito Federal e Municípios com a educação não mais incidirão sobre os 100% dos valores arrecadados, mas sim sobre os 75%,

representando uma perda de 25% na destinação de verbas de Estados, Distrito Federal e Municípios para a educação (BRASIL, 2015b)

Sem dúvida, esse quadro põe em risco a implementação do CAQi, mas, principalmente, coloca em xeque o PNE 2014-2024 e sua perspectiva de efetivação da garantia do acesso e dos padrões mínimos de qualidade no ensino a todos e todas em todos os lugares.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Portaria Interministerial nº 11, 30 dez. 2015. Parâmetros anuais do Fundeb – 2016. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 31 dez. 2015a. Seção 1.

\_\_\_\_\_. Proposta de emenda à Constituição nº 143, de 4 de novembro de 2015. **Diário do Senado Federal. Brasília**, 5 nov. 2015b, p. 112.

\_\_\_\_\_. Portaria Interministerial nº 17, 29 dez. 2014. Parâmetros anuais do Fundeb – 2015. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 30 dez. 2014a. Seção 1.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Brasília: **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 26 jun. 2014b. Seção 1, p. 1, Ed. Extra.

\_\_\_\_\_. Portaria Interministerial nº 19, 27 dez. 2013. Parâmetros anuais do Fundeb – 2014. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 30 dez. 2013a. Seção 1.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.796, de 04 de abril de 2013. Altera a Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 5 abr. 2013b. Seção 1, p. 1.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). Emenda constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 12 nov. 2009. Seção 1, p. 8

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.700, de 13 de junho de 2008. Acrescenta inciso X ao *caput* do art. 4º da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, para assegurar vaga na escola pública de Educação Infantil ou de ensino fundamental mais próxima de sua residência a toda criança a partir dos 4 (quatro) anos de idade. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 16 jun. 2008a. Seção 1, p. 8.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do *caput* do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 17 jul. 2008b. Seção 1, p. 1.

\_\_\_\_\_. Lei nº 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). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 21 jun. 2007. Seção 1, p. 7.

\_\_\_\_\_. 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. Brasília, 23 dez. 1996b.

\_\_\_\_\_. **Constituição [da] República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Seção 1, p. 2391, Brasília, 31 dez. 1940.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Educação pública de qualidade: quanto custa esse direito?** 2. ed. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2011.

CARREIRA, Denise; PINTO, José Marcelino Rezende. **Custo aluno-qualidade inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil**. São Paulo: Global, 2007. 128p.

CNE. **Parecer CNE/CEB nº 08, de 05 de maio de 2010**. Brasília: Conselho Nacional de Educação, 2010b. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=5368&Itemid=>](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=5368&Itemid=>)>. Acesso em: 18 abr. 2016.

DOURADO, Luiz Fernandes. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 677-705, jul./set. 2010.

IBGE. **Projeção da população do Brasil por sexo e idade: 2000-2060**. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao\\_da\\_populacao/2013/default\\_tab.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao_da_populacao/2013/default_tab.shtm)>. Acesso em: 18 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios (PNAD) – 2014**. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2014/sintese\\_defaultxls.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2014/sintese_defaultxls.shtm)>. Acesso em: 19 abr. 2016.

INEP. Censo escolar da educação básica - 2014. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-matricula>>. Acesso em: 19 abr. 2016.

LIMA, Licínio C. **A escola como organização educativa**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003. 189 p.

OBSERVATÓRIO do PNE. Disponível em: <<http://www.observatoriodopne.org.br/metas-pne/1-educacao-infantil/indicadores>>. Acesso em: 19 abr. 2016.

OLIVEIRA, Romualdo Portela. O direito à educação. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa. (Org.). **Gestão, financiamento e direito à educação**. 3. ed. rev. São Paulo: Xamã, 2007. p. 15-41.

PEIXOTO, Edson Maciel; SCHUCHTER, Terezinha Maria; ARAÚJO, Vania Carvalho de. O “tempo integral” na Educação Infantil: financiamento, gestão e projeto político pedagógico em questão. In: ARAÚJO, Vania Carvalho de. (Org.). **Educação Infantil em jornada de tempo integral: dilemas e concepções**. Brasília, DF: Ministério da Educação; Vitória: Edufes, 2015. p. 125-160.

PINTO, José Marcelino de Rezende; ALVES, Thiago. O Impacto Financeiro da Ampliação da Obrigatoriedade Escolar no Contexto do FUNDEB. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 32, n. 2, p. 605-624, maio/ago. 2011.

---

**EDSON MACIEL PEIXOTO** é Doutor em Educação pela Universidade Federal do Espírito Santo. Professor e pesquisador do Instituto Federal do Espírito Santo – Campus Cachoeiro de Itapemirim. Professor do Mestrado em Educação Profissional e Tecnológica do Instituto Federal do Espírito Santo. e-mail: edsonpeixoto@ifes.edu.br

**VANIA CARVALHO DE ARAÚJO** é Doutora e pós-doutora em Educação. Professora Associado IV do Departamento de Educação, Política e Sociedade e do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFES. Coordenadora do Grupo de Pesquisa “Infância, Educação, Sociedade e Cultura”. e-mail: vcaraujofes@gmail.com

*Recebido em setembro de 2016*

*Aprovado em outubro de 2016*



## 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 RBPAAE 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 RBPAAE 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 RBPAAE. 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.

9. Não há possibilidade de recurso quando o manuscrito for recusado ou reprovado para publicação.