

CENÁRIO POLÍTICO E TENSÕES CONTEMPORÂNEAS NA EDUCAÇÃO

Luana Costa Almeida
Adriana Lia Frizman de Laplane
Alexandro Henrique Paixão
Nadia Pedrotti Drabach
(orgs.)

Luana Costa Almeida
Adriana Lia Frizman de Laplane
Alexandro Henrique Paixão
Nadia Pedrotti Drabach
(orgs.)

CENÁRIO POLÍTICO E TENSÕES
CONTEMPORÂNEAS NA EDUCAÇÃO

1ª Edição Eletrônica

Campinas-SP

Centro de Estudos Educação e Sociedade

2019



Copyright © by autor, 2019

Organização

Luana Costa Almeida
Adriana Lia Frizman de Laplane
Alexandro Henrique Paixão
Nadia Pedrotti Drabach

Capa

Thais Marin

Tiragem

E-BOOK

Catálogo na Publicação (CIP) elaborada por
Rosemary Passos – CRB-8ª/5771

C758 Cenário político e tensões contemporâneas na educação /
 [organização] Luana Costa Almeida...et al. - Campinas, SP:
 CEDES, 2019.

ISBN: 978-85-89262-03-3

1. Educação - Brasil. I. Almeida, Luana Costa. II. Título.

007/19 - BFE

20a CDD - 370

Publicado no Brasil

Novembro – 2019

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	1
O DIREITO HUMANO À EDUCAÇÃO À LUZ DOS DIREITOS HUMANOS	2
Carlos Roberto Jamil Cury	
UMA ABORDAGEM CRÍTICA PARA A PESQUISA SOBRE POLÍTICAS EDUCACIONAIS, TECNOLOGIAS E FORMAÇÃO HUMANA: A DIVISÃO SOCIAL DO TRABALHO EM QUESTÃO	20
Adda Daniela Lima Figueiredo Echalar; Cláudia Helena dos Santos Araújo; Jhonny David Echalar; Joana Peixoto	
PROGRAMA EDUCAÇÃO PARA O SUCESSO/TODOS PELA EDUCAÇÃO: AUTONOMIA E SUBORDINAÇÃO DOS DIRETORES ESCOLARES	30
Nadia Bigarella	
PRÁTICAS PEDAGÓGICAS, CONDIÇÕES E RELAÇÕES DE TRABALHO NA EDUCAÇÃO BÁSICA SOB A IDEOLOGIA DO ESCOLA SEM PARTIDO.....	42
Iracema Santos do Nascimento	
O DIREITO À EDUCAÇÃO: A VIDA DE FAMÍLIAS DE CRIANÇAS PEQUENAS COM DESENVOLVIMENTO ATÍPICO.....	57
Débora Dainez; Adriana Lia Frizman de Laplane	
A GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO ÂMBITO DOS PLANOS DE EDUCAÇÃO DE MUNICÍPIOS SUL-MATO-GROSSENSES	71
Regina Tereza Cestari de Oliveira	
CONSELHO DE REPRESENTANTES DE CONSELHOS DE ESCOLA (CRECE): APONTAMENTOS DO SEU PERCURSO LEGAL	87
Cileda dos Santos Sant'Anna Perrella	
O CONCEITO DE GASTO COM PESSOAL DO MAGISTÉRIO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E A LRF: OBSTÁCULOS EM BUSCA DA VALORIZAÇÃO DOCENTE	104
João Batista Silva dos Santos; Rubens Barbosa de Camargo	
FIM DA GRATUIDADE DO ENSINO SUPERIOR: EMBATES E CONVERGÊNCIAS EM TORNO DE UM PRINCÍPIO QUE SE <i>FLEXIBILIZOU</i>	121
Lalo Watanabe Minto	
O DIRETOR DE ESCOLA NA REDE PÚBLICA ESTADUAL PAULISTA: LEGISLAÇÃO E O MODELO EMPRESARIAL DE GESTÃO	133
Aline Gabriela Anacleto do Nascimento	
POLÍTICAS DE FORMAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO COMO ELEMENTO DA VALORIZAÇÃO DOCENTE	150
Maria Vieira Silva; Leonice Matilde Richter	
FORMAÇÃO CONTINUADA DE PROFESSORES: AS "EVIDÊNCIAS" DA GLOBALIZAÇÃO EM DOCUMENTOS DO BANCO MUNDIAL	166
Julio Antonio Moreto	

A COSTUREIRA E SUA PROFISSÃO: APRENDIZADO, QUALIFICAÇÃO E MERCADO DE TRABALHO.....	183
Évelin Zanelatto Bordin	
CONCEITO DE QUALIDADE DE ENSINO DAS ESCOLAS TÉCNICAS DO CENTRO PAULA SOUZA EM 2018: ANÁLISE DE UM OFÍCIO ORIENTADOR DO PLANEJAMENTO DA GESTÃO EDUCACIONAL	194
André Henriques Fernandes Oliveira; Darlan Marcelo Delgado	
POLÍTICA DE FORMAÇÃO DE TRABALHADORES TÉCNICOS EM SAÚDE NO ESTADO DE SÃO PAULO: ALGUMAS APROXIMAÇÕES	204
Adriana Katia Corrêa	
A CENTRALIDADE DAS POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO: APONTAMENTOS SOBRE INICIATIVAS ESTADUAIS NO CONTEXTO NACIONAL	221
Ocimar Munhoz Alavarse; Paulo Henrique Arcas; Maria Helena de Aguiar Bravo; Raíssa de Oliveira Chappaz	
O USO DOS RESULTADOS DA AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL NOS PROCESSOS DE GESTÃO EM INSTITUIÇÕES DE EDUCAÇÃO SUPERIOR: UMA REVISÃO SISTEMÁTICA	238
Cristiano Dornelas de Andrade	
O PAPEL DA CAPES NO FOMENTO À PESQUISA NAS ÁREAS DE EDUCAÇÃO E ENSINO: CENÁRIO DA CONCESSÃO DE BOLSAS	250
Mario Ruela Filho; Andreza Barbosa	
ENTRELAÇAMENTOS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL DE NÍVEL MÉDIO NO BRASIL ENTRE 2003 A 2014.....	268
Rosemary Lopes Soares da Silva; Marise Nogueira Ramos	
EVASÃO NA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL: OLHARES SOBRE O CURSO TÉCNICO SUBSEQUENTE EM MINERAÇÃO DO IFMG – CAMPUS CONGONHAS.	283
Elza Magela Diniz	
DESENVOLVIMENTO PSÍQUICO E ALFABETIZAÇÃO NA ERA DIGITAL: TENSÕES CONTEMPORÂNEAS EM EDUCAÇÃO.....	300
Maria Carolina Branco Costa; Ana Lucia Horta Nogueira	

Apoio:



APRESENTAÇÃO

A decisão de reunir alguns textos oriundos dos debates produzidos durante o VI Seminário de Educação Brasileira, organizado pelo Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES), foi ensejada pela crescente intensificação das tensões e disputas que marcam as diferentes áreas do campo das políticas educacionais. O atual cenário sócio-político e econômico clama pelo debate de ideias e proposições para o campo educacional.

Considerando o contexto mundial e as alterações recentes na educação brasileira que anunciam um “novo” projeto educacional, com a re colocação de forma ainda mais contundente dos princípios do modelo de desenvolvimento econômico, político e humano pautado no ‘capital humano’, por sua vez referenciado no modelo capitalista neoliberal, o presente livro pretende trazer ao leitor análises do campo das políticas educacionais, a partir de diferentes recortes e abordagens. Marcadas pelo contexto da nova onda de conservadorismo neoliberal, as produções aqui reunidas permitem refletir sobre as reformas educacionais que foram e vêm sendo implantadas nacionalmente.

Esperamos que a leitura contribua para fomentar o debate acerca das políticas educacionais atualmente em curso, assim como dos direitos que estão em risco em suas proposições. A educação pública, estatal e de qualidade socialmente referenciada está em ataque, caso não façamos uma ampla frente de enfrentamento à onda conservadora neoliberal que nos assola corremos sério risco de sucumbir à privatização do bem público e perder os direitos garantidos com muita luta na Constituição Federal de 1988.

OS ORGANIZADORES

O DIREITO HUMANO À EDUCAÇÃO À LUZ DOS DIREITOS HUMANOS

Carlos Roberto Jamil Cury¹

Introdução

Em 1988, o Brasil, pela via de um Congresso Constituinte, vinha a conhecer a Constituição da República Federativa do Brasil, conhecida como *Constituição Cidadã* e da qual consta um capítulo bastante avançado sobre o direito à educação.

Em 1948, a Organização das Nações Unidas (ONU), com apoio da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), tornava pública a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH).

À vista dos horrores ocorridos durante a Segunda Guerra Mundial, houve um consenso entre os aliados em encontrar caminhos futuros que não permitissem a repetição de tais atos ignóbeis e repulsivos, entre os quais atos de barbárie como genocídio de judeus e ciganos, entre outros. Entre esses caminhos havia o desejo de pautar as relações internacionais entre os Estados de modo a preservar a paz e garantir direitos fundamentais de qualquer ser humano.

A ideia de uma declaração que significasse a relevância e a dignidade do ser humano, independentemente de qualquer diferença foi precedida por um pacto entre as forças aliadas para a defesa das quatro liberdades fundamentais de todo o ser humano: a liberdade de palavra e de livre-expressão, a liberdade de religião, a liberdade frente às necessidades e a liberdade de viver livre do medo. Essas liberdades comparecem no Preâmbulo da Declaração:

¹ Filosofia pela Faculdade de Filosofia Ciências e Letras Nossa Senhora Medianeira. Mestrado e doutorado pela PUC/SP. Pós-doutorado na Faculdade de Direito do Largo S. Francisco/USP; na Université de Paris (René Descartes); na École des Hauts Études en Sciences Sociales; e na UFRJ. Professor titular (aposentado) da FE/UFMG. Professor adjunto da PUC-MG.

[...] o desprezo e o desrespeito pelos direitos humanos resultaram em atos bárbaros que ultrajaram a consciência da Humanidade e que o advento de um mundo em que todos gozem de liberdade de palavra, de crença e da liberdade de viverem a salvo do temor e da necessidade foi proclamado como a mais alta aspiração do ser humano comum (DECLARAÇÃO, 1948)².

O primeiro esboço da Declaração foi trazido por um canadense: John Peters Humphrey (1905-1995), um defensor dos direitos humanos e tal delineamento foi retomado por René Cassin (1887-1976), membro do Comissão que foi o redator de um anteprojeto. Entre os colaboradores de Humphrey estavam a Presidente da Comissão Eleanor Roosevelt (1884-1962), Pen Chun Chang (1892-1957) como vice-presidente, Charles Malik (1906-1987) como relator, Jacques Maritain (1882-1973). Outros componentes foram Hernán Cordero Santa Cruz (Chile), Alexandre Bogomolov /Alexei Pavlov (URSS), Lord Dukeston / Geoffrey Wilson (Reino Unido) e William Hodgson (Austrália).

A Comissão era mais ampla. Nela estavam representados 56 países. Pode-se sintetizar a declaração nos termos de Gandini (1998, p.10-11):

Les deux principales novations à retenir sont: d'une part, l'affirmation de la détention en propre par l'homme d'un ensemble de droits opposables non seulement aux autres individus mais aussi aux groupes sociaux et surtout aux États souverains ouvrant ainsi la porte au droit d'ingérence; d'autre part, l'indivisibilité et l'égle importance des droits collectifs – économiques, sociaux et culturels – et droits individuels – civils et politiques – puisque les premiers permettent précisément l'application des seconds: en effet, ce n'est qu'une fois le minimum vital assuré que l'homme peut prendre le temps de cultiver ses dons qui vont lui permettre ensuite d'affirmer sa sociabilité.³

Candau (2008) indica um caminho para que os direitos humanos não expressem a matriz hegemônica própria da modernidade, claramente presente no expansionismo europeu, portador da “civilização” e das “luzes”. Trata-se de uma via que garante o direito à diferença, seja no âmbito das relações intranacionais, seja no âmbito das relações internacionais:

² Disponível em https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10133.html.

³ As duas principais inovações a se guardar são: de um lado, a afirmação da posse e da propriedade particular pelo ser humano de um conjunto de direitos indisponíveis não só em relação aos outros indivíduos como também aos grupos sociais e sobretudo em relação aos Estados soberanos abrindo assim a porta ao direito de ingerência; de outro lado, a indivisibilidade e a igual importância dos direitos coletivos – econômicos, sociais e culturais – e dos direitos individuais – civis e políticos – pois que os primeiros permitem precisamente a aplicação dos segundos: com efeito, isto não é senão uma vez o mínimo vital assegurado para que o ser humano possa ter tempo de cultivar seus dons que lhe vão permitir, em seguida, afirmar sua sociabilidade (livre tradução do autor).

A perspectiva intercultural que defendo quer promover uma educação para o reconhecimento do “outro”, para o diálogo entre os diferentes grupos sociais e culturais. Uma educação para a negociação cultural, que enfrenta os conflitos provocados pela assimetria de poder entre os diferentes grupos socioculturais nas nossas sociedades e é capaz de favorecer a construção de um projeto comum, pelo qual as diferenças sejam dialeticamente integradas. A perspectiva intercultural está orientada à construção de uma sociedade democrática, plural, humana, que articule políticas de igualdade com políticas de identidade (CANDAU, 2008, p.52).

De todo modo, essa Declaração, aberta como é, intenta ser a expressão do reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e de seus direitos iguais e inalienáveis.

Dos Direitos Humanos

A modernidade, mercê da Revolução Burguesa, traz consigo uma nova fundação da vida social com base na figura do indivíduo livre, portador de determinados direitos universais e cuja essência igualitária na vida, na liberdade, na propriedade, deve ser reconhecida pelo direito positivo mediante pactos entre esses indivíduos. Essa igualdade já fôra também afirmada por Hegel (1971, § 209):

É parte da educação do pensamento como consciência da singularidade, na forma da universalidade, que o Eu começa a ser apreendido como uma pessoa universal no qual tudo é idêntico. Um homem vale como homem em virtude de sua humanidade, não porque é judeu, católico, protestante, alemão, italiano etc. Essa é uma assertiva que o pensamento ratifica e ser consciente disso tem uma importância infinita. Isso só é deletério quando isso é cristalizado, por exemplo como um cosmopolitismo em oposição à vida concreta do Estado (livre tradução do autor).

Nesse sentido, para *não se cristalizar* em figuras abstratas e sem efetividade, esse cosmopolitismo dos direitos humanos deve começar a ser respeitado no âmbito tradicional dos Estados Nacionais, deles não podendo eximir-se.

Em sentido crítico, Marx e Engels (1977, p.54) apontam limites para uma compreensão realista de que o universal não pode ser aceito sem se levar em conta a estrutura econômica do capitalismo e sua tendência em gerar um *mercado mundial*.

Na história existente até aqui é certamente um fato empírico que os indivíduos singulares, com a extensão da atividade para uma atividade histórico-mundial, tornam-se cada vez mais submetidos a um poder que lhes é estranho (uma pressão que representavam como uma travessura do assim chamado espírito universal etc.), um poder que se torna cada vez maior e que se revela, em última instância, como mercado mundial (grifos dos autores).

Como a Declaração, por si só, não tem efeito vinculante, talvez isso tenha levado a uma análise crítica feita por Norberto Bobbio (1986), em relação ao futuro da democracia. Ele lista o contraste entre as promessas imanentes ao nascimento da democracia nas sociedades modernas e a sua não efetivação. Ele aponta uma das promessas não cumpridas com relação à cidadania.

Após um quadro realista e pouco animador quanto ao não cumprido relativamente às promessas da Declaração, Bobbio (1986), até para não parecer dominado pelo *pessimismo da razão*, e com isso fazer circular a desilusão, mostra como a chegada a essas promessas se deu por meio de pressões de modo a torná-las positivadas em códigos, instituições e até hábitos.⁴

Outro autor que também, sem ser dominado pelo *pessimismo da razão*, aponta limites, mas não a dissolução do sujeito e da razão próprios das promessas da Modernidade, é o português Santos (2013).

Em obra mais direta sobre os limites da razão, especialmente seu viés eurocêntrico e “ocidental”, diz ele (SANTOS, 2013, p.11):

Começo por identificar a fragilidade dos direitos humanos enquanto gramática de dignidade humana e os desafios que a emergência das teologias políticas lhes coloca no início do século XXI. Distingo entre as concepções hegemônicas de direitos humanos, votadas, em meu entender, a reproduzir a (des)ordem social capitalista, colonialista e sexista que domina o nosso tempo e as concepções contra-hegemônicas de direitos humanos potencialmente orientadas para a construção de uma sociedade mais justa e mais digna.

Assim, mediante pressões e lutas, a Declaração foi detalhada em Tratados e Convenções, expressando a tensão entre igualdade e diferença. O teor desses Tratados e Convenções, quando assumido pelos Estados Nacionais, acaba por ter um efeito vinculante.⁵ Como diz Rezek (2000, p.1):

No plano internacional não existe autoridade superior nem milícia permanente. Os Estados se organizam horizontalmente, e prontificam-se a proceder de acordo com as normas jurídicas na exata medida em que estas tenham constituído objeto de seu consentimento.

⁴ Cf. Comparato (2004) e Symonides (2003).

⁵ Sobre este efeito vinculante, cf. Amaral Jr. (2011), especialmente p.117-123. Cf. também em Dupuy e Kerbrat (2012) a 3a. parte e Cançado Trindade (2011).

A Declaração da Conferência Mundial sobre os Direitos Humanos, em Viena, 1993, em seu artigo 5º dispõe sobre a indivisibilidade, interdependência e interrelação dos direitos civis, políticos, sociais e culturais:

5. Todos os Direitos Humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados. A comunidade internacional deve considerar os Direitos Humanos, globalmente, de forma justa e equitativa, no mesmo pé e com igual ênfase. Embora se deva ter sempre presente o significado das especificidades nacionais e regionais e os diversos antecedentes históricos, culturais e religiosos, compete aos Estados, independentemente dos seus sistemas políticos, econômicos e culturais, promover e proteger todos os Direitos Humanos e liberdades fundamentais (VIENA, 1993)⁶.

Cumpra ainda assinalar que o Brasil aderiu à Convenção de Viena sobre o direito dos Tratados, mediante o Decreto n. 7030, de 2009. Essa convenção determina o *respeito às obrigações decorrentes dos tratados* de modo a buscar solução pacífica de conflitos e a busca pela paz.

Bobbio (1986, p.39) articula, então, o ideal da não-violência como característica imanente à democracia de modo que os conflitos próprios da sociedade sejam resolvidos sem o recurso à violência. Diz ele: “Apenas onde essas regras são respeitadas o adversário não é mais um inimigo (que deve ser destruído), mas um opositor que amanhã poderá ocupar o nosso lugar.

Lembre-se de que a nossa Constituição da República logo em seu *Preâmbulo* assinala os princípios fundamentais da nação brasileira nas relações internacionais entre eles a defesa da paz, a solução pacífica dos conflitos e a prevalência dos direitos humanos.

Esse *Preâmbulo* contém o que Bobbio (1986) diz da chegada ao ideal da irmandade (a *fraternité* da Revolução Francesa) e o advento da efetivação dos direitos sociais e individuais pela *expansão de revoluções silenciosas* em que o *livre debate das idéias e da mudança das mentalidades e do modo de viver* propiciam a *renovação gradual da sociedade*. Entretanto, vale a advertência de Bobbio (1992, p.45):

⁶ Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1993>.

Creio que uma discussão sobre os direitos humanos deve hoje levar em conta, para não correr o risco de se tornar acadêmica, todas as dificuldades procedimentais e substantivas, às quais me referi brevemente. A efetivação de uma maior proteção aos direitos do homem está ligada ao desenvolvimento global da civilização humana. É um problema que não pode ser isolado, sob pena não digo de não resolvê-lo, mas de sequer compreendê-lo em sua real dimensão. Quem o isola já o perdeu. Não se pode pôr o problema dos direitos do homem abstraindo-o dos dois grandes problemas do nosso tempo, que são os problemas da guerra e da miséria, do absurdo contraste entre o excesso de potência que criou as condições para uma guerra exterminadora e o excesso de impotência que condena grandes massas humanas à fome. Só nesse contexto é que podemos nos aproximar do problema dos direitos com senso de realismo. Não devemos ser pessimistas a ponto de abandonarmos ao desespero, mas também não devemos ser tão otimistas que nos tornemos presunçosos.

Termine-se essa pequena Introdução com o mesmo autor italiano:

Em nenhum país do mundo o método democrático pode perdurar sem tornar-se um costume. Mas pode tornar-se um costume sem o reconhecimento da irmandade que une todos os homens num destino comum? Um reconhecimento ainda mais necessário hoje, quando nos tornamos a cada dia mais conscientes deste destino comum e devemos procurar agir com coerência, através do pequeno lume de razão que ilumina nosso caminho (BOBBIO, 1992, p.39-40).

Só em um planeta mundializado em que se possa realizar a essência da humanidade, pondo-se ênfase no que é comum à espécie humana, é que a superioridade axiológica da humanidade vista *ut genus* poderá sobrepor-se a uma visada monista dos países vistos como nações particulares.⁷

A tarefa que se tem pela frente exige essa superação em vista da efetivação dos direitos civis, políticos, sociais e culturais, junto com a determinação e a vontade de ir construindo mais e mais espaços de igualdade, de reconhecimento do outro como igual e diferente.

O Brasil e a educação para os direitos humanos

Na Constituição de 1934, em seu art. 149, aparece o direito à educação, entre outros de seus fins, de modo a que ele *desenvolva num espírito brasileiro a consciência da solidariedade humana*. A expressão *solidariedade humana* reaparece no art. 166 da Constituição de 1946, artigo relativo ao direito à educação. Em ambas as Constituições, esta *solidariedade se* completa com a busca de soluções pacíficas para eventuais

⁷ Sobre a igualdade e diferença e os direitos humanos, cf. Candau (2008) e Pierucci (1999).

conflitos de ordem internacional. Tal dispositivo está presente nos primeiros artigos dessas Constituições.

Também as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), sancionada em 1961, lei n. 4024, dispunha em seu art. 1º que a educação teria como inspiração os *ideais da solidariedade humana* e, no mesmo artigo, teria entre seus fins, tanto a compreensão dos *direitos e deveres da pessoa humana* quanto os do *cidadão*.

O *Preâmbulo* da atual Constituição indica os valores mais profundos que devem pairar sobre o conjunto do texto constitucional, fazendo parte do acervo de princípios que regem as relações internas e externas do Brasil.

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça, como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos [...] (BRASIL, 1988)⁸.

A Constituição da República de 1988, no art. 1º, III traz a *cidadania*, a *dignidade da pessoa humana* e o *pluralismo político* como fundamentos de nossa República; no seu art. 4º. II dispõe como princípio do Estado a *prevalência dos direitos humanos* e *cooperação entre os povos para o progresso da humanidade*.

O art. 5º celebra amplos direitos civis que, sendo indisponíveis, não podem ser alterados nem por emenda constitucional. Este elenco corporifica o sentido posto no *Preâmbulo* declarando assegurar valores, inclusive, aqueles expressos na *ordem internacional*.

Os direitos sociais estão expressos no art. 6º, e deles, o primeiro é o da educação.⁹

O Brasil também não se ausentou de assinar e ratificar a Carta das Nações Unidas em 1945 e a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948.

Vale a pena citar alguns de que o Brasil é signatário: O Pacto Internacional relativo aos Direitos Civis e Políticos (1966) pelo Decreto n. 592, de julho de 1992, o Pacto Internacional relativo aos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966) pelo

⁸ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm.

⁹ Cf. Haddad e Graciano (2006). A educação, na Declaração, está presente no art. 26.

Decreto n. 591, de julho de 1992. O Brasil também é signatário da Convenção Internacional sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial (1963) mediante o Decreto n.º 65.810, de 8.12.1969, a Convenção Internacional sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher (1979) pelo Decreto n. 4.377, de 2002, Convenção Internacional contra a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes (1991) via Decreto n. 40, de fevereiro de 1991, e a Convenção Internacional sobre os direitos das crianças (1990) pelo Decreto n. 99.710, de 1990.

Outros diplomas de valor internacional foram ratificados pelo nosso país como 7 Convenções, 5 Protocolos e 2 Pactos. Em âmbito Regional, a partir da Carta da Organização dos Estados Americanos de 1948, promulgada pelo país em 1952, foram 5 Convenções, 2 Protocolos e 1 Declaração. Em relação a Direitos Humanitários, foram 4 Convenções, 2 Protocolos e 1 Estatuto. Finalmente, face ao Direito de Refugiados, o Brasil promulgou 1 Convenção e 1 Protocolo.

As Diretrizes e Bases da Educação Nacional, lei n. 9.394/96, art. 3º, IV, consagra a *tolerância* como um dos *princípios e fins da educação nacional*.¹⁰

Em 1996, o Decreto 1.904/96 instituiu o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH) no qual se propugna, de um lado, o combate a todas as formas de discriminação e, de outro, a construção de uma cultura de respeito e de educação para com os direitos humanos.

Esse Programa, no tópico referente à proteção do direito a tratamento igualitário perante a lei, “incentiva a inclusão da perspectiva de gênero na educação... nas diretrizes curriculares para o ensino fundamental e médio, com o objetivo de promover mudanças na mentalidade e atitude e o reconhecimento da igualdade de direitos das mulheres[...].”

Esse Programa foi revisado e ampliado em 2002, convertendo-se em um Plano Nacional em Direitos Humanos (2003-2006). Esse considera a educação em direitos humanos *como um processo sistemático e multidimensional que orienta a formação do sujeito de direitos...* E para cuja efetivação desse *processo* diz o documento:

¹⁰ Sobre a tolerância, cf. Aurélio (1996).

[...] a educação é compreendida como um direito em si mesmo e um meio indispensável para o acesso a outros direitos. A educação ganha, portanto, mais importância quando direcionada ao pleno desenvolvimento humano, e às suas potencialidades, valorizando o respeito aos grupos socialmente excluídos. Essa concepção de educação busca efetivar a cidadania plena para a construção de conhecimentos, o desenvolvimento de valores, atitudes e comportamentos, além da defesa socioambiental e da justiça social (BRASIL, 2007, p.25).

A educação em Direitos Humanos pretende a criação de uma cultura que, junto com outros marcos legais, faça avançar o que a Constituição prevê e também o que demanda a consciência universal contemporânea. Nesse sentido, o PNEDH em seus múltiplos objetivos gerais destaca as políticas educacionais direcionando-as para a constituição de uma cultura de direitos humanos.

Até a aprovação da Emenda Constitucional n. 45/2004, os tratados internacionais eram incorporados ao ordenamento jurídico do país no âmbito da legislação infraconstitucional. Contudo, após essa emenda, o art. 5º da Constituição de 1988 ganhou um parágrafo assim redigido:

§ 3º Os tratados e convenções internacionais sobre os direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros serão equivalentes às emendas constitucionais (BRASIL, 1988).

Assim, os tratados e convenções posteriores a dezembro de 2004 versando sobre os direitos humanos terão o caráter de constitucionalidade e dotados de eficácia constitucional. Já os anteriores deverão continuar com a natureza infraconstitucional. E os que não versarem sobre os direitos humanos devem continuar com a sistemática anterior já assinalada.

Entre esses bens, está a educação escolar de cuja assunção como direito humano o nosso país é signatário em várias Convenções, reconhecendo-a como inalienável para todos, a fim de que todos se desenvolvam e a pessoa como indivíduo e como ser social possa participar na vida sócio-político-cultural.

Tal determinação está formulada claramente quando a atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional ao estabelecer o Plano Nacional de Educação (§1º do art. 87) o articula com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos de Jomtien de 1990.

Como diz o Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNEDH) de 2003 da Secretaria Especial de Direitos Humanos (BRASIL, 2007, p. 17): “a educação básica, como um primeiro momento do processo educativo ao longo de toda a vida, é um direito social inalienável da pessoa humana e dos grupos socioculturais;”.

No caso da educação, além do que está contido na Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Brasil promulgou, em 1968, pelo Decreto n. 63.223 a Convenção Relativa à Luta contra a discriminação no campo do ensino.

Esse Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNEDH) foi ampliado, em 2006, coroando um processo iniciado com a constituição do Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos (CNEDH) em 2003.

No que se refere à educação escolar nos dois níveis, há o apontamento de *linhas gerais de ação* entre as quais: “Consolidar o aperfeiçoamento da legislação aplicável à educação em direitos humanos; Propor diretrizes normativas para a educação em direitos humanos;”.

Nessa mesma linha, o Plano incentiva a formação inicial e continuada dos profissionais da educação e de outros agentes educacionais, promove a produção de material pedagógico, inclusive no Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) para a educação em direitos humanos *em todos os níveis e modalidades da educação...* E explicita claramente:

[...]c) estabelecer diretrizes curriculares para a formação inicial e continuada de profissionais em educação em direitos humanos, nos vários níveis e modalidades de ensino;

d) incentivar a interdisciplinaridade e a transdisciplinaridade na educação em direitos humanos; (BRASIL, 2007, p.29).

O Plano continua propondo *Ações programáticas*, 27 concernentes à Educação Básica e 21 para a Educação Superior. Da Educação Básica vale citar duas, entre as muitas:

1. propor a inserção da educação em direitos humanos nas diretrizes curriculares da educação básica; [...]

11. favorecer a inclusão da educação em direitos humanos nos projetos político-pedagógicos das escolas, adotando as práticas pedagógicas democráticas presentes no cotidiano (BRASIL, 2007, p.33).

A importância de se começar cedo esta formação importa tanto na desconstrução de estereótipos, preconceitos e práticas, quanto na construção de um universo de respeito e aceitação da pluralidade.

Quanto ao Ensino Superior, cite-se a primeira e a sexta das ações programáticas listadas:

1. Propor a temática da educação em direitos humanos para subsidiar as diretrizes curriculares das áreas de conhecimento das IES; [...]
6. Incentivar a elaboração de metodologias pedagógicas de caráter transdisciplinar para a educação em direitos humanos nas IES; (BRASIL, 2007, p.39).

Em decorrência do Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos, o Conselho Nacional de Educação, por meio de seu Conselho Pleno, elaborou, no Parecer CNE/CP n. 08/2012, as Diretrizes Nacionais para a Educação em Direitos Humanos das quais faz parte a Resolução CNE/CP n. 01/2012, normatizando-as de modo a *serem observadas pelos sistemas de ensino e suas instituições*, segundo o art. 1º.

O art. 3º dispõe sobre as finalidades da educação em direitos humanos:

Art. 3º A Educação em Direitos Humanos, com a finalidade de promover a educação para mudança e a transformação social, fundamenta-se nos seguintes princípios:
I - dignidade humana;
II - igualdade de direitos;
III - reconhecimento e valorização das diferenças e das diversidades;
IV - laicidade do Estado;
V - democracia na educação;
VI - transversalidade, vivência e globalidade; e
VII - sustentabilidade socioambiental (BRASIL, 2012)¹¹.

O art. 6º desta Resolução trata dos projetos pedagógicos e sua transversalidade:

A Educação em Direitos Humanos, de modo transversal, deverá ser considerada na construção dos projetos Político-Pedagógicos (PPP); dos Regimentos Escolares; dos Planos de Desenvolvimento Institucionais (PDI); do Programas Pedagógicos de Curso (PPC) das instituições de Educação Superior; dos materiais didáticos e pedagógicos do modelo de ensino, pesquisa e extensão; de gestão, bem como dos diferentes processos de avaliação (BRASIL, 2012)¹².

O desenvolvimento, na educação escolar, da temática dos direitos humanos requer um tratamento a ser fomentado em todos os projetos pedagógicos por meio de

¹¹ http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=10389-ppc008-12-pdf&category_slug=marco-2012-pdf&Itemid=30192.

¹² http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=10389-ppc008-12-pdf&category_slug=marco-2012-pdf&Itemid=30192.

uma metodologia que transversalize o conjunto do programa curricular. Será mais uma via de combate a todas as formas e modalidades de discriminação e preconceito, além de ser um poderoso meio de maior igualdade.

O Plano Nacional de Educação, lei n. 13.005 de 2014, no seu art. 1o, inciso X estabelece como uma diretriz a da *promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental*.

Esses princípios constam de metas do PNE tais como, na meta 4, estratégia 12:

Promover a articulação intersetorial entre órgãos e políticas públicas de saúde, assistência social e direitos humanos, em parceria com as famílias, com o fim de desenvolver modelos de atendimento voltados à continuidade do atendimento escolar, na educação de jovens e adultos, das pessoas com deficiência e transtornos globais do desenvolvimento com idade superior à faixa etária de escolarização obrigatória, de forma a assegurar a atenção integral ao longo da vida; (BRASIL, 2014)¹³.

Na meta 13, estratégia 4:

promover a melhoria da qualidade dos cursos de pedagogia e licenciaturas, por meio da aplicação de instrumento próprio de avaliação aprovado pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior - CONAES, integrando-os às demandas e necessidades das redes de educação básica, de modo a permitir aos graduandos a aquisição das qualificações necessárias a conduzir o processo pedagógico de seus futuros alunos (as), combinando formação geral e específica com a prática didática, além da educação para as relações étnico-raciais, a diversidade e as necessidades das pessoas com deficiência; (BRASIL, 2014).

Estes princípios não colidem, de modo algum, com alguns pressupostos da chamada “nova escola”, tais como o desafio da contemporânea alta velocidade dos meios de comunicação, o desafio de uma vida mutante, o respeito ao outro e o cuidado com o meio ambiente.

Tal transversalidade já havia sido proposta pelo MEC, a partir de 1995, junto à educação básica, no que se referia a um apoio aos currículos escolares em seus projetos pedagógicos, por meio dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN).

Os textos revelam que os PCN são propostas de conteúdos não obrigatórios, sem se constituírem como novas disciplinas, que subsidiam e enriquecem os projetos

¹³ <http://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/543-plano-nacional-de-educacao-lei-n-13-005-2014>.

pedagógicos em vista da constituição de conhecimentos, procedimentos, valores e atitudes a serem considerados nos programas curriculares.

Tais temáticas foram apresentadas sob a forma de temas transversais como saúde, ecologia, orientação sexual, ética e convívio social, pluralidade étnica, trabalho e economia.

São temas desafiadores trazidos pelo mundo contemporâneo e cujo impacto a escola, sobretudo na formação inicial e continuada dos professores e professoras, não pode deixar de conhecer, reconhecer sua importância, sua emergência e deles se apropriar de modo crítico e consciente.

Estas considerações podem ser sintetizadas como definidoras da própria educação quando a LDB, no art. 35, III, assinala como finalidade da educação básica *o aprimoramento do educando como pessoa humana, incluindo a formação ética e o desenvolvimento da autonomia intelectual e do pensamento crítico.*

Enfim, ao lado e junto com a apropriação de conhecimentos pela relação acolhimento/apropriação, tais princípios, diretrizes, metas estratégias se convergem para o princípio do *pleno desenvolvimento da pessoa*, segundo o art. 205 da Constituição.

O Direito Humano À Educação E A “Nova Educação”

A “nova educação” pode ser lida em uma chave analítica que, necessariamente, não conflita com a temática do direito humano à educação. Apontar para o respeito, o cuidado e a diminuição da discriminação e o fim dos preconceitos, é convergente com a temática dos direitos humanos e da cidadania. A socialização que a escola intenta promover, desde os albos da constituição da escola pública, sempre constou como um pilar paralelo e convergente com o da apropriação pelos estudantes de conteúdos válidos, ressalvada a pluralidade metodológica.

Assinalar um projeto pedagógico coletivo para um trabalho em equipe e que planeje os conteúdos dentro de uma perspectiva interdisciplinar são dimensões que jamais foram recusadas pelas principais correntes e tendências da área da educação. A “nova educação” aponta, com terminologia própria, para a ambiência escolar como ambiente de aprendizagem, um ensino que transcenda a memorização, que focalize os conteúdos mais nas soluções do que nos problemas.

Também não me parece problemático que se oriente o estudante a colher a informação, em fontes seguras, como forma de iniciação à pesquisa, seja pela via digital, seja pela presença nas bibliotecas. Importa muito que o estudante seja capaz de tratar a informação para que dela resulte uma interação dialógica com o professor. Também a “nova educação” propugna a atualização dos docentes em torno de temas e problemas sob a interdisciplinaridade.

A chamada a dimensões cognitivas e não-cognitivas corresponde ao que os clássicos da educação, a prática profissional e os inúmeros trabalhos da área da educação sempre afirmaram como sendo os dois pilares constitutivos da escolarização: apropriação de conteúdos, mediante um papel ativo tanto do docente quanto do estudante e ambiente de socialização. Em ambos há o sentido de um *comum*: o *comum* dos conteúdos mínimos e o *comum* do respeito às regras do jogo democrático, do outro como igual e diferente.

Denominar tais pressupostos como competências não cognitivas ou sócio-emocionais esbarra mais no conceito restrito de competência do que entender a vivência coletiva como constituinte da socialização.

Pode-se, também, entender o sentido de “nova educação” aquela que dissolve o sujeito, a razão como sendo não só eurocênicos, colonialistas como também dogmáticos e monolíticos. O problema da “nova educação” que conflita com *o pleno desenvolvimento da pessoa* reside em uma crítica aligeirada à apropriação de conteúdos, em uma celebração pouco realista da autonomia do estudante e uma vocação a aderir pragmaticamente às avaliações de larga escala com base em testes.

Nesse caso, há uma outra maneira de se encarar a dimensão global, característica marcante de nossos dias. Trata-se da presença dos organismos multilaterais da economia no campo da educação. Há, dizia autor (2017, p.4) em outro artigo:

[...] novo modus operandi caracterizado pelo melhor design do setor privado em termos de gestão, revendo custos e apoiando severidade nos gastos. 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 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 estabeleçam objetivos de desempenho eficaz e se coloca como parceira nesta tarefa.

Nesse caso, não se trata de uma “educação nova” e sim de uma perda da autonomia do campo da educação enquanto um direito humano à educação. Essa dinâmica já está bem trabalhada na área da educação e em outras áreas das ciências humanas e das ciências sociais aplicadas.¹⁴

Como dizem Dardot e Laval (2016, p.30):

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 sistemática entre os indivíduos. Pense-se em particular na generalização dos métodos de avaliação no ensino público oriundos da empresa.

Se tal for a via da “nova educação”, ela, por querer a escola como uma empresa, conflita na referência de base com o direito humano à educação por torná-la mais um bem de um *mercado mundial* do que um serviço público.

Conclusão

Urge, pois, tomar como referência a educação como direito humano, como direito humano à educação cujo pano de fundo – o pleno desenvolvimento da pessoa – encontrou nos 70 anos da Declaração e nos 30 anos da Constituição, diretrizes muito mais amplas e inclusivas do que sua redução a uma pontuação aritmética. Mas há que se atentar para a observação crítica de Santos (2013, p.21):

Temos, pois, de ter em mente que o mesmo discurso de direitos humanos significou coisas muito diferentes em diferentes contextos históricos e tanto legitimou práticas revolucionárias como práticas contrarrevolucionárias. Hoje, nem podemos saber com certeza se os direitos humanos do presente são uma herança das revoluções modernas ou das ruínas dessas revoluções. Se têm por detrás de si uma energia revolucionária de emancipação ou uma energia contrarrevolucionária.

¹⁴ Cf. Piovesan (2006). Nesse capítulo do livro, a autora indica a necessidade da incorporação de uma pauta de direitos humanos nas organizações internacionais. Segunda ela “as agências financeiras internacionais ...carecem da formulação de uma política voltada para os direitos humanos.” (p. 32) As condicionalidades que orientam os empréstimos dessas agências, segundo esta autora, são excludentes e conflitam com a inclusão defendida pelo Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

A efetivação destes princípios se mede por fatos e não apenas por normas legais ainda que imperativas. Este é um caminho difícil. Por isso a educação para os direitos humanos é uma formação cultural que busca, nessa essência igualitária, o reconhecimento e o valor das diferenças. E tal formação visa fazer do diálogo a forma suprema de aproximação entre os povos e entre as pessoas. Não seria pela via de *vencer* que se faria o caminho para esses direitos. A via pelo *vencer* está para a guerra. Os direitos humanos e a educação para os mesmos querem *convencer* que eles são a maior garantia para a construção da paz e harmonia no mundo de hoje.

Certamente não será por falta de dispositivos no ordenamento jurídico que não se servirá deles, como ferramenta disponível, à cidadania, para defender o direito humano à educação em sua dimensão mais ampla.

Defender esse direito humano e esse direito da cidadania, na teoria e na prática, será a melhor forma de comemorar essas datas significativas.

Nos tempos cinzentos que se anunciam em nosso país, saber deles, saber dos seus mecanismos de exigibilidade será um modo de contrastar com desrespeitos, preconceitos, discriminações e violações que se avizinham.

Referências

AMARAL JÚNIOR, Alberto do. *Curso de Direito Internacional*. São Paulo: Atlas, 2011.

AURÉLIO, Diogo Pires. Tolerância/Intolerância. In: *Enciclopédia Einaudi*. Lisboa: Imprensa Nacional e Casa da Moeda, 1996. p.179-230. v.22.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BRASIL. Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos. *Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos / Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos*. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, Ministério da Educação, Ministério da Justiça, UNESCO, 2007.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. *Lei nº.13.005/2014*, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília: Casa Civil, 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. *Parecer CNE/CP n. 08/2012*, de 6 mar. Diretrizes Nacionais para a Educação em Direitos Humanos. 2012. 35p.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *El ejercicio de la función judicial internacional*. Memorias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Belo Horizonte: Del Rey, 2011.

CANAU, Vera Maria. Direitos humanos, educação e interculturalidade: as tensões entre igualdade e diferença. *Revista Brasileira de Educação*, v.13, n.37, p.45-57, jan./abr. 2008.

COMPARATO, Fábio Konder. *A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos*. São Paulo: Saraiva, 2004.

Autor. A globalização e os desafios para os sistemas nacionais: agenda internacional e práticas educacionais nacionais. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Goiânia, v.33, n.1, p.15-34, jan./abr. 2017.

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

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris. 10 dez. 1948. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10133.html. Acesso em: 12 fev. 2019.

DUPUY, Pierre-Marie; KERBRAT, Yann. *Droit International Public*. Paris: Dalloz, 2012.

GANDINI, Jean-Jacques. *Les Droits de l'Homme*. Pösneck: Librio, 1998.

HADDAD, Sérgio; GRACIANO, Mariângela. *A educação entre os direitos humanos*. Campinas: Autores Associados; São Paulo: Ação Educativa, 2006.

HEGEL, Georg W. Friedrich. The philosophy of right. In: HUTCHINS, Roberto Maynard (Ed.). *Encyclopaedia Britannica, Great Books of the Western World*, v.46, § 209, 1971.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *A Ideologia Alemã*. São Paulo: Grijalbo, 1977.

PIERUCCI, Antonio Flavio. *Ciladas da diferença*. São Paulo: Editora 34, 1999.

PIOVESAN, Flávia. Concepção Contemporânea de Direitos Humanos. In: HADDAD, Sérgio; GRACIANO, Mariângela. *A educação entre os direitos humanos*. Campinas: Autores Associados; São Paulo: Ação Educativa, 2006.p. 11-42

REZEK, José Francisco. *Direito internacional público*. Curso elementar. São Paulo: Saraiva, 2000.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Se Deus fosse um ativista dos Direitos Humanos*. São Paulo: Cortez, 2013.

SYMONIDES, Janusz (Org.). *Direitos humanos: novas dimensões e desafios*. Brasília: Unesco, 2003.

VIENA. *Declaração e Programa de Ação de Viena: Conferência Mundial sobre Direitos Humanos*. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1993>. Acesso em: 6 dez. 2018.

UMA ABORDAGEM CRÍTICA PARA A PESQUISA SOBRE POLÍTICAS EDUCACIONAIS, TECNOLOGIAS E FORMAÇÃO HUMANA: A DIVISÃO SOCIAL DO TRABALHO EM QUESTÃO

Adda Daniela Lima Figueiredo Echalar¹

Cláudia Helena dos Santos Araújo²

Jhonny David Echalar³

Joana Peixoto⁴

Introdução

Observamos que as tecnologias estão na agenda obrigatória dos organismos internacionais e se traduzem nas condicionalidades para o investimento financeiro em nosso país (BARRA; MORAES, 2006; BARRETO, 2003, 2004, 2006; MORAES, 1999, 2006). Os discursos e as políticas educativas para uso de tecnologias se fundamentam em uma racionalidade técnica que prioriza os resultados, supervaloriza a prática e a produtividade, com um mínimo de investimentos. Assim, o objetivo principal das reformas educativas nos últimos anos tem sido o de responder aos imperativos do desenvolvimento econômico e à demanda crescente por resultados. Nesse cenário, as tecnologias têm sido apresentadas como recurso para responder a tal demanda (COSTA, LEME, 2014; EVANGELISTA, 2013, 2014; EVANGELISTA; SHIROMA, 2007; GATTI, 2010; GATTI, SÁ, ANDRÉ, 2011; MAUÉS, 2009; SÁ; ENGLISH, 2014).

¹ Licenciada e bacharel em Ciências Biológicas pela UCG, Mestrado em Biologia pela UFG e doutorado em Educação pelo PPGE da PUC Goiás. Professora adjunta da Universidade Federal de Goiás vinculada ao PPG em Educação em Ciências e Matemática e DEC-ICB/UFG. Pesquisadora nos grupos de pesquisa Kadjót e Colligat.

² Pedagogia, Mestrado e Doutorado em Educação pela PUC Goiás. Professora do IFG – Anápolis. Professora no ProfEPT (Mestrado em Educação Profissional e Tecnológica) do IFG. Membro do Kadjót – Grupo Interinstitucional de Estudos e Pesquisas sobre as relações entre tecnologias e educação, do Panecástica - Relações Homem, Trabalho e Educação Profissional Tecnológica - e do Programa Avançado em Cultura Contemporânea (PAAC/UFRJ).

³ Licenciado em Ciências Biológicas pela UEG. Mestre no PPEC UEG. Doutorando em Educação no PPGE da UFG. Professor efetivo da Secretaria de Estado de Educação de Goiás. Pesquisador nos grupos de pesquisa Kadjót e GEaD.

⁴ Pedagogia, Mestrado em Educação pela FE/UFG. Doutorado em Ciências da Educação por Paris VIII. Professora do IFG – Goiânia. Professora colaboradora no PPGE da PUC Goiás. Líder do Kadjót – Grupo Interinstitucional de Estudos e Pesquisas sobre as relações entre tecnologias e educação.

Estudos e pesquisas que abordam tecnologias e educação, cobrindo o período que vai de 1996 até 2017, se fundamentam no argumento da neutralidade da tecnologia, ao mesmo tempo em que afirmam um discurso tecnocêntrico (MORAES, 2016).

Podemos notar que a produção acadêmica sobre a temática que relaciona as tecnologias à educação se ressentem da fragilidade teórico-metodológica identificada nas pesquisas em educação por autores que discutem o estatuto epistemológico deste campo, tais como: Cunha (1991), Cury (2005), Ferraro (2005), Kuenzer e Moraes (2005), Morais (2001), Saviani (2007a), Sousa e Bianchetti (2007), Tiballi e Nepomuceno (2006) e Warde (1990).

O presente trabalho discute perspectivas para a pesquisa sobre tecnologias e educação, tomando como base duas teses que colocam em questão as possibilidades formativas das políticas educacionais para uso de tecnologias no Brasil: Araújo, (2014)⁵ e Echalar (2015)⁶. Ao problematizar o tema, tais pesquisas colocam em evidência a necessidade de se discutir a divisão social do trabalho (MARX, 1996), que se materializa em duas vertentes das políticas contemporâneas para as tecnologias na educação.

Araújo (2014) aborda o Sistema Universidade Aberta do Brasil (Sistema UAB), criado no ano de 2006 por meio do Decreto nº 5.800 (BRASIL, data) com o objetivo de oferecer cursos e programas de educação continuada, na modalidade a distância. Acrescenta que o Sistema UAB “[...] baseia-se na divisão de tarefas, atribuindo funções distintas a cada um dos atores docentes. Isso revela uma forma de pensar a educação de modo racionalizado e instrumental, em que o processo de ensino é segmentado” (p. 23). Neste Sistema, a formação se torna aligeirada e instrumental, com base na articulação de políticas educacionais às questões econômicas.

A organização pedagógica do Sistema UAB se estrutura em tutorias presenciais e a distância, professores conteudistas (elaboração de material de cursos), coordenações, entre outros, denotando as fragilidades cujas estruturas de gestão então baseadas no fordismo, como apresenta Belloni (2009), ou seja, o Sistema segue uma ordem industrial fundamentada na racionalização, divisão do trabalho e oferta em massa.

⁵ Pesquisa concluída, financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Goiás (FAPEG), edital n. 001/2012.

⁶ Pesquisa concluída, financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Goiás (FAPEG), edital n. 005/2012.

Echalar (2015) trata dos processos formativos docentes que se integram à implementação do Programa Um Computador por Aluno (PROUCA) nas escolas de educação básica. O Programa foi iniciado no ano de 2005, mas institucionalizado no ano de 2010 por meio da Lei nº 12.249 de 14 de junho de 2010, sendo uma ação entre o MEC/SEED que visou à “aquisição de computadores portáteis novos, com conteúdo pedagógico, no âmbito das redes públicas da educação básica” (RESOLUÇÃO/FNDE/CD/nº 17, de 10 de junho de 2010).

No presente texto discutiremos como a fragmentação do trabalho docente, seja em um curso de formação inicial ou continuada, demarcando uma lógica de dicotomia entre conteúdo e forma, aligeiramento e praticismo tanto no processo formativo, quanto na precarização do trabalho docente. Por fim, compreendemos que ao tomar a tecnologia como materialização do confronto de interesses antagônicos que estão presentes nas bases da sociedade, refutamos a tese imediata de uma formação humana emancipatória como fruto das políticas analisadas, acreditando no princípio da contradição para avançar aos limites impostos.

O Sistema UAB e a fragmentação do trabalho docente

Araújo (2014) apresenta um panorama da EAD no Brasil. Em sua pesquisa a autora observa que boa parte dos trabalhos sobre a EAD se assentam numa perspectiva tecnocêntrica, ou seja, tem as suas potencialidades pedagógicas relacionadas às características técnicas dos artefatos utilizados.

Os cursos disponibilizados em EAD são muito diversificados. Ora se apresentam como cursos prontos para alunos realizarem individualmente, ora em pequenos ou grandes grupos, em parcerias e consórcios. A variedade não apenas de formato curricular, mas também da própria organização pedagógica desses cursos leva ao questionamento sobre as implicações pedagógico-didáticas da docência *online*, principalmente porque nas experiências correntes desta modalidade de ensino, tais aspectos são negligenciados (ARAÚJO, 2014).

Neste, os docentes são considerados prestadores de serviço, sem vínculo com as instituições que oferecem os cursos a distância. A partir do momento em que se divide a função docente em diversas atribuições, muitas vezes sem a integração própria de um

trabalho em equipe, a totalidade do trabalho pedagógico pode ser desconsiderada, o que compromete a qualidade dos cursos oferecidos.

A EAD no Brasil está sendo desenvolvida seguindo as concepções do modelo taylorista-fordista de administração, com uma visão racionalizada e industrial, que predetermina as tarefas a serem realizadas (divisão do trabalho docente) e oferta seu “produto” em massa. Este cenário pode ser representado pelo Sistema UAB, visto que este se baseia na divisão de tarefas, atribuindo funções distintas a cada um dos atores docentes, resultando na exagerada fragmentação do trabalho docente observada nas várias nomenclaturas (tutor, facilitador, monitor, formador, dentre outras) recebidas por ele na EAD e com o foco em aspectos comunicacionais e interativos (ARAÚJO, 2014).

São estes princípios que permeiam a política de EAD no Brasil, com uma perspectiva industrial de uma educação de massas, tendo nos processos educativos mediados pelas tecnologias, inclusive a EAD, um projeto de educação inserido num determinado contexto sociopolítico. Deste modo a EAD, embora seja prática social em contexto, tem sido compreendida numa perspectiva que dissocia a tecnologia das bases materiais da sociedade.

Em contraposição aos ditames do sistema UAB, a Araújo (2014) propôs a “oferta de um ensino que contemple a todos e cuja necessária especialização de funções não implique uma fragmentação do trabalho docente e, sobretudo, viabilize uma formação de qualidade ao aluno” (p. 125). Assim, construiu um campo empírico para a realização da pesquisa que se pautasse em critérios de ordem didático-pedagógica e não nas características das ferramentas tecnológicas utilizadas. Para tal, tomou como fundamento pedagógico a teoria histórico-cultural (VYGOSTKY, 1998, 2000), isso porque considera que

Os elementos pedagógicos subjacentes ao trabalho didático, realizado pelo docente em sua ação pedagógica, transitam entre o conteúdo, os saberes e os alunos. Com base no fundamento marxista, o trabalho é visto como categoria das relações pedagógicas; a atividade humana, como fruto de interações sociais na realização das atividades, o que nos remete ao tema da mediação docente (ARAÚJO, 2014, p. 32).

O referido curso foi estruturado a partir do estudo do conceito de docência, tendo como base a mediação e a interação, pressupostos da teoria histórico-cultural, da teoria da atividade e do ensino desenvolvimental (DAVYDOV, 1998, 2002).

Esta pesquisa possibilitou pensar caminhos contrahegemônicos ao posto pelo sistema UAB considerando a possibilidade de um projeto formativo a distância na perspectiva da formação humana (SAVIANI; DUARTE, 2010).

O PROUCA e a fragmentação da formação docente

As formações do PROUCA no Brasil, explicitados pela pesquisa empírica feita nas escolas de Goiás, seguem a orientação de organismos multilaterais para a capacitação em serviço - uma estratégia mais eficaz para melhor capacitar os professores e diminuir o custo desse processo sob uma visão utilitarista e fragmentada para essa ação (ECHALAR, 2015).

Echalar (2015) constatou que o modo que se ofertou a “formação docente” proposta pelo PROUCA instituiu horas-atividade presencial e virtual, sendo a carga horária bem maior na modalidade a distância (e-ProInfo) do que presencialmente. A autora nos adverte que a flexibilização da formação, o estímulo a distintas competências a serem desenvolvidas pelos docentes, o aprender a aprender, o atendimento à diversidade e a centralidade da prática do professor são características comuns à política neoliberal.

Em Goiás, a proposta formativa se caracterizou por uma divisão social e técnica do trabalho, marcando as fronteiras entre ações intelectuais e instrumentais, como consequência de relações de classe bem-definidas, inclusive no âmbito escolar: os integrantes do Grupo de trabalho do UCA (GTUCA) foram encarregados de conceber e planejar o processo formativo para o trabalho com os *laptops* do Programa, enquanto coube aos professores executar as atividades inerentes ao Programa.

A hierarquização da formação docente também se coloca como característica marcante por meio da proposta de um processo formativo “em cascata”, sendo a equipe da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUCSP) a mentora, cujos conhecimentos deveriam ser multiplicados pela equipe da UFG aos formadores dos núcleos de tecnologia educacional (NTE) do estado e, destes então, chegar à cada uma das nove escola, para que seus professores aprendessem e pudessem ensinar (ECHALAR, 2015) – Quadro 1.

Quadro 1 - Estrutura organizacional de implantação do PROUCA no Brasil.

QUEM: Membros da SEED/MEC e do GTUCA
ATRIBUIÇÕES: Assessoria pedagógica e elaboração do documento básico do projeto. Acompanhamento e avaliação das escolas-modelo (Fase I de implantação). Ação 1: Preparação da equipe de formação dos representantes do GTUCA nas IES Globais.
▽
QUEM: Membros das Instituições de Ensino Superior (IES) globais (universidades que possuem assessores pedagógicos do GTUCA em seu corpo docente)
ATRIBUIÇÕES: Ação 2: Preparação da equipe de formação dos membros das IES locais, SE e NTE/NTM.
▽
QUEM: Instituições de Ensino Superior (IES) locais (universidades que possuem docentes que, em parceria com as IES Globais, integram o grupo de formação e pesquisa), Secretarias de Educação (SE), Núcleos de Tecnologia Educacional Estadual (NTE), Núcleos de Tecnologia Educacional Municipais (NTM)
ATRIBUIÇÕES: Ação 3: Formação dos professores e gestores nas escolas (Fase II).
▽
QUEM: A ser definido com secretarias e escolas locais
ATRIBUIÇÕES: Ação 4: Formação dos alunos-monitores
▽
QUEM: Professores, gestores e alunos
ATRIBUIÇÕES: Execução das ações previstas (público-alvo final)

Fonte – Echalar e Peixoto (2016, p. 208).

Os módulos condicionados pelo tempo pré-determinado, aliados ao processo de certificação que garante benefício financeiro ao docente, imprimem ao processo formativo a lógica de acumulação e produtividade. Esta, no sistema de formação, traveste-se em uma falsa acumulação do saber. Deste modo a formação por módulos e em serviço se constitui por conhecimentos factuais adquiridos pelos trabalhadores docentes, por meio da flexibilidade, polivalência e intensificação do trabalho (ECHALAR, 2015).

Além de destrinchar o processo de formação docente, Echalar (2015) permitiu observar que os professores pesquisados alegaram possuir o interesse em utilizar os *laptops* em suas aulas, mas que sentiam a necessidade de um suporte pedagógico e técnico para melhor uso do dispositivo, já que não possuem plena autonomia na

resolução de eventuais problemas. Ou seja, a fragmentação das ações formativas dificulta - por parte do professor – o processo de apropriação das dimensões técnica e pedagógica de seu trabalho.

Tecnologias na educação: a formação humana em questão

Enquanto Araújo (2014) discorre sobre como a fragmentação interfere no trabalho docente e na formação de novos professores, destacando a estrutura taylorista-fordista dos cursos a distância no Sistema UAB, Echalar (2015) explicita a fragmentação na estrutura da formação ofertada aos docentes do PROUCA. Ambas relacionam este fato às influências das políticas neoliberais, que fomentam a não apropriação pelos professores, nem de saberes técnicos/instrumentais e nem de aspectos pedagógicos sobre o uso das ferramentas (*laptops e softwares*).

O formato em que a formação do PROUCA ocorreu em Goiás se alinha aos mesmos princípios evidenciados pela Araújo (2014) no que diz respeito ao Sistema UAB: formação aligeirada e fragmentada. Uma formação instrumental que opõe aspectos técnicos aos pedagógicos, reforçando a ideia de desenvolvimento de competências e habilidades em detrimento de uma formação humana.

As duas pesquisas demonstram como as alianças realizadas pelos governos brasileiros com organismos multilaterais sofrem influências da lógica neoliberalista na elaboração das políticas públicas relacionadas a tecnologias na educação (BUENO, 2017; ECHALAR, 2015; HETKOWSKI, 2004). O que se inscreve nestas políticas condiz com um retrato de formação voltada para as demandas do mercado de trabalho, tomando a educação como mercadoria.

No contexto da fragmentação do processo formativo e do trabalho pedagógico, o homem se torna reprodutor de uma ideologia massificada de centralidade na técnica, no consumo dos aparatos digitais, em uma parte da produção humana socialmente constituída e não na totalidade de imbricações de suas produções, pois não há relação com sua atuação e reflexão teórica sobre o mundo do trabalho.

Sob essa perspectiva compreende-se que as políticas públicas podem representar dispositivos catalisadores para a reprodução material do sistema de dominação inerente ao capitalismo quando a integração de tecnologias aos processos educativos se baseia na divisão entre o trabalho manual (uso da tecnologia) e o trabalho intelectual (organização

didática para o uso da tecnologia). A depender de como são formuladas, implementadas, monitoradas e avaliadas estas políticas podem resultar na negação e não no acesso ao conhecimento.

Acreditamos que a humanidade transcende aos caracteres regulatórios e ideológicos implícitos nestas ações do Estado e, ao implementar políticas educacionais permeadas por ideologias hegemônicas neoliberais, por não serem estáticas e estarem em constante transformação podem contrariar o capital proporcionando à sociedade civil a construção de atividades contra hegemônicas por meio do desvelamento do projeto político vigente. Na trajetória da contra hegemonia é que pensamos a tecnologia na formação humana e em sua relação com o trabalho, sem cisão entre abstrato e concreto (MARX, 1996) nas contingências dos programas educacionais voltados às tecnologias na educação. Neste sentido, é que se deveria se tomar a tecnologia como artefato histórico e cultural na formação humana como possibilidade de trabalho no/para o ‘mercado’ – mundo - do trabalho no aspecto da educação e dos sujeitos que consideramos síntese de múltiplas determinações.

Referências

ARAÚJO, C. H. dos S. *Elementos constitutivos do trabalho pedagógico na docência online*. 2014. 168f. Tese (Doutorado em Educação) - Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2014.

BARRA, A. S. B.; MORAES, R. A. *Proinfo, formação de professores e a informática em Goiânia*. Educação Profissional, Brasília, v. 1, p. 89-98, 2006.

BARRETO, R. G. Tecnologia e educação: trabalho e formação docente. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 25, n. 89, p. 1181-1201, set./dez., 2004.

BARRETO, R. G. (Coord.). *Educação e tecnologia (1996-2002)*. Brasília: MEC/INEP. Brasília: MEC/Inep, 2006.

BARRETO, R. G. Tecnologias na formação de professores: o discurso do MEC. *Educ. Pesqui.*, São Paulo, v. 29, n. 2, p. 271-286, 2003.

BELLONI, M. L. *Educação a Distância*. 5 ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2009.

BUENO, D. C. *Educação e tecnologia no estado de Goiás: o projeto formativo de professores multiplicadores do Programa Nacional de Informática na Educação na concepção dos formadores*. 2017. 147 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2017.

- COSTA, V. A.; LEME, E. S. Tecnologia na educação. Desafios à formação e à praxis. *Revista Iberoamericana de Educação*, Madri/Buenos Aires, n. 65, p. 135-148, 2014.
- CUNHA, L. A. Pós-graduação em educação: no ponto de inflexão? *Cad. Pesq.*, São Paulo, n. 77, p. 63-80, mai., 1991.
- CURY, C. R. J. Quadragésimo ano do parecer CFE nº 977/65. *Rev. Bras. Educ.*, Rio de Janeiro, n. 30, p. 7-20, dez., 2005.
- DAVYDOV, Vasily Vasilyevich. El aporte de A. N. Leontiev al desarrollo de la psicología. In: GOLDER, Mário. (Org.). *Angustia por la utopía*. Buenos Aires: Ateneo Vigotskiano de la Argentina, 2002. p. 51-60.
- DAVYDOV, Vasily Vasilyevich. La renovación de la educación y el desarrollo mental de los alumnos. *Revista de Pedagogía*. Santiago. n. 403, p. 197-199, jun. 1998.
- ECHALAR, A. D. L. F. *Formação de professores para a inclusão digital via ambiente escolar: o PROUCA em questão*. 2015. 147f. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2015.
- ECHALAR, A. D. L. F.; PEIXOTO, J. Inclusão excludente e utopia digital: a formação docente no Programa Um Computador por Aluno. *Educar em Revista*, Curitiba, Brasil, n. 61, p. 205-222, jul./set., 2016.
- EVANGELISTA, O. Políticas públicas educacionais contemporâneas, formação docente e impactos na escola. In: EVANGELISTA, O.; SANTOS, A. S. B. (Orgs.). *Políticas públicas educacionais contemporâneas, formação docente e impactos na escola*. 1 ed. Florianópolis: NUP/UFSC, 2014, v. 1, p. 137-151.
- EVANGELISTA, O. Qualidade da Educação pública: Estado e Organismos Multilaterais. In: LIBANEO, J. C.; SUANNO, M. V. R.; LIMONTA, S. V. (Orgs.). *Qualidade da escola pública: políticas educacionais, didática e formação de professores*. 1 ed. Goiânia: CEPED; América; Kelps, 2013, p. 13-46.
- EVANGELISTA, O.; SHIROMA, E. O. Professor: protagonista e obstáculo da reforma. *Educ. Pesqui.*, São Paulo, v. 33, n. 3, p. 531-541, set./dez. 2007.
- FERRARO, A. R. A ANPEd, a pós-graduação, a pesquisa e a veiculação da produção intelectual na área da educação. *Rev. Bras. Educ.*, Rio de Janeiro, n. 30, p. 47-69, dez. 2005.
- GATTI, B. A.; SÁ, E. S.; ANDRÉ, M. E. D. de A. *Políticas docentes no Brasil: um estado da arte*. Brasília: UNESCO, 2011.
- GATTI, B. Formação de professores no Brasil: características e problemas. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1355-1379, 2010.
- HETKOWSKI, T. M. *Políticas Públicas: tecnologias da informação e comunicação e novas práticas pedagógicas*. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal da Bahia (UFBA), Salvador, BA, Brasil. 2004.

KUENZER, A. Z.; MORAES, M. C. M. Temas e tramas na pós-graduação em educação. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 26, n. 93, p. 1341-1362, dez. 2005.

MARX, Karl. *O Capital: Crítica da Economia Política*. Livro primeiro, tomo 1. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

MAUÉS, O. C. A Agenda da OCDE para a Educação. A formação do professor. In: GARCIA, D. M. F.; CECILIA, S. (Orgs.). *Formação e profissão docente em tempos digitais*. Campinas: Alínea, 2009, v. 1, p. 15-39.

MORAES, M. G. *Pesquisas sobre educação e tecnologias: questões emergentes e configuração de uma temática*. 2016. 159f. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2016.

MORAES, R. A. A Política Educacional de Informática na Educação Brasileira e as Influências do Banco Mundial: do Formar ao ProInfo: 1987 a 2005. In: *SEMINÁRIO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS - HISTEDBR*, 7, 2006, Campinas. Navegando pela História da Educação Brasileira. Anais... 10 a 13 de julho. CD-ROM. Campinas: Editora da Unicamp, 2006. p. 1-20.

MORAES, R. A. A Política de Informática na Educação Brasileira. Do nacionalismo ao neoliberalismo. *Linhas Críticas*, Brasília, v. 5, n. 9, p. 7-30, 1999.

MORAIS, M. C. M. Recuo da teoria: dilemas da pesquisa em educação. *Revista Portuguesa de Educação*, Braga, v. 14, n. 1, p. 7-25, 2001.

SÁ, R. A.; ENGLISH, E. Tecnologias digitais e formação continuada de professores. *Educação*, Porto Alegre, v. 3, n. 1, p. 63-71, 2014.

SAVIANI, D. Epistemologia e teorias da educação no Brasil. *Pro-posições*, Campinas, v. 18, n. 1, p. 15-27, 2007.

SAVIANI, D.; DUARTE, N. A formação humana na perspectiva histórico-ontológica. *Rev. Bras. Educ.*, São Paulo, v. 15, n. 45, p. 422-433, dez. 2010.

SOUSA, S. Z.; BIANCHETTI, L. Pós-graduação e pesquisa em educação no Brasil: o protagonismo da ANPED. *Rev. Bras. de Educ.*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 36, p. 389-546, set./dez. 2007.

TIBALLI, E. F. A.; NEPOMUCENO, M. de A. Itinerários da pesquisa educacional: seu lugar no pensamento educacional brasileiro. In: TIBALLI, E. F. A.; NEPOMUCENO, M. de A. (Coord.). *Pensamento educacional brasileiro*. Goiânia: PUC GO, 2006. p. 11-26.

VYGOTSKY, L. S. *A construção do pensamento e da linguagem*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

VYGOTSKY, L. S. *A formação social da mente: o desenvolvimento dos processos psicológicos superiores*. São Paulo: Martins Fontes, 6ª ed., 1998.

WARDE, M. O papel da pesquisa na pós-graduação em educação. *Cad. Pesq.*, São Paulo, n. 73, p. 67-75, maio 1990.

PROGRAMA EDUCAÇÃO PARA O SUCESSO/TODOS PELA EDUCAÇÃO: AUTONOMIA E SUBORDINAÇÃO DOS DIRETORES ESCOLARES

Nadia Bigarella¹

Introdução

Este artigo apresenta resultados de uma pesquisa de doutorado e pós-doutorado, desenvolvida entre os anos 2011 a 2018. Tem como objetivo analisar a Resolução/SED n. 2.176, de 30 de maio de 2008, que criou o Termo de Compromisso Educação para o Sucesso, no período do governo André Puccinelli (2007-2014), como uma das estratégias do programa “A Educação para o Sucesso”, advindas do material de formação de diretores escolares, produzido pela Fundação Luiz Eduardo Magalhães, denominada “Gerenciando a Escola Eficaz”.

Tal expediente jurídico, foi destinado a especificar as obrigações dos diretores das escolas estaduais, prazos para executar tarefas, o grau de autonomia e subordinação aos poderes superiores e comprometimento com as políticas de fortalecimento da gestão da Rede Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul.

Educação para o Sucesso (2007-2014)

A proposta “Educação para o Sucesso”, apresentada para a Rede Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul (REE/MS), pelo governo que administrou o estado por dois mandatos consecutivos, 2007 a 2010 e 2011 a 2014, não teve um projeto educacional organizado fisicamente por meio, por exemplo, de cadernos que apresentam os objetivos, metodologias, estratégias de ação, entre outros itens. Teve uma concepção ligada à ideia de produtividade, fundamentada no modelo gerencial não só na estrutura da Secretária de Estado de Educação (SED/MS), como também na gestão escolar. Este direcionamento estava relacionado ao programa MS Competitivo e modernização da gestão pública, que deveria ser eficiente, especialmente na avaliação de ações, impactos

¹ Doutora e Pós-Doutora em Educação. Professora do Programa de Mestrado e Doutorado em Educação da Universidade Católica Dom Bosco/UCDB. Diretora da ANPAE, representando o Estado de Mato Grosso do Sul.

e cumprimento de metas, para acompanhar as mudanças às novas formas de trabalho, voltadas para as tecnologias e ações que aproximassem a teoria e a prática (BRASIL, IPEA, 2014).

Para dar início ao desenvolvimento do modelo gerencial na gestão educacional, a primeira ação foi a alteração da Lei nº 3.244, de 6 de junho de 2006, que prescrevia o processo de provimento do cargo de diretor escolar por eleição (voto direto), pela Lei nº 3.479, de 20 de dezembro 2007, que o transformou em forma mista, com três etapas: curso de capacitação em gestão escolar; avaliação de competências básicas de dirigente escolar e, por fim, a eleição, para os professores que haviam sido aprovados nas duas primeiras etapas (MATO GROSSO DO SUL, 2006, 2007).

Diante disso, coube à SED/MS oferecer curso de aperfeiçoamento aos dirigentes escolares, antes mesmo deles concorrerem a essa função, uma vez que o curso de capacitação para gestores, com exame final, tinha em vista a certificação como pré-requisito para os candidatos ao cargo de diretor de alguma escola estadual, concorrerem às eleições. Para tanto, foi assinado um contrato entre a Fundação Luiz Eduardo Magalhães (FLEM) e a SED/MS, publicado no Diário Oficial nº 7.199, de 23 de abril de 2008, com o objetivo de ofertar formação continuada, que abordassem os procedimentos administrativos usados nas empresas de alta *performance* do mercado financeiro, tais como: realinhamento das decisões, a revisão na forma de participação dos diversos segmentos da escola, avaliação e monitoramento das ações do gestor, ou seja, segundo esta Fundação, a formação focaria na autonomia administrativa da escola (MATO GROSSO DO SUL, 2008a).

Em decorrência da assinatura deste contrato, em 2008, foi necessário a redefinição das rotinas e dos procedimentos da gestão escolar, sistematizados no manual Gerenciando a Escola Eficaz: conceitos e instrumentos (2004), estruturado em três módulos: escolas eficazes, mobilizando os recursos estratégicos e Instrumentos para a Gestão Escolar (BAHIA, 2004). Foi elaborado pela FLEM e vendido a SED/MS como material de apoio, capaz de auxiliar os gestores a melhorarem as suas práticas de gestão, condição fundamental para melhorar o processo de ensino e aprendizagem, pelo valor de R\$ 1.995.352,34. Em 2009, o governo estadual disponibilizou para a FLEM R\$ 3.557.823,28 e 2010, mais R\$ 2.348.398,68. Assim, os recursos investidos no curso de formação em gestão escolar, capacitação para profissionais da educação, a avaliação de competências e certificação para professores em 54 municípios da Rede Estadual,

somaram-se aproximadamente R\$ 5.906.221,96 (MATO GROSSO DO SUL, 2009, 2010).

Foi neste contexto que a proposta Educação para o Sucesso assumiu a certificação ocupacional de profissionais da educação, como carro chefe das políticas de gestão, como estratégia para melhorar os resultados das avaliações em larga escala da educação sul-mato-grossense (MATO GROSSO DO SUL, 2009). De modo geral, a perspectiva desse programa assenta-se em dois pilares: o primeiro, está relacionado à responsabilização dos professores para com a qualidade da escola e o processo ensino-aprendizagem. Isto significa na visão do programa, que, se os alunos não aprenderam foi porque os professores não ensinaram. O segundo pilar está relacionado à responsabilização da comunidade escolar com a qualidade da escola, com a manutenção dos prédios escolares, com o controle dos recursos recebidos e com os valores (repassados pelo programa) que deverão ser ensinados e praticados na escola (BAHIA, 2004).

Desse modo, as escolas foram induzidas às práticas de gestão que levam em conta a produtividade e a responsabilização do corpo docente e do diretor escolar pelos resultados da escola. Nessa percepção, diretores e vice-diretores foram entendidos como líderes dos outros agentes educacionais e da comunidade escolar. Essa visão reafirmou-se no decorrer do manual da Escola Eficaz, tanto na forma de textos, quanto de *cartoons*, para indicar que o diretor escolar não se ladeie da sua postura de empreendedor, chefe e do compromisso pessoal com o corpo docente, administrativo e com os resultados da escola, ou seja, um gerente eficaz (BAHIA, 2004).

A inculcação dos professores e diretores pelos problemas da escola foi materializada com a Resolução/SED n. 2.176, de 30 de maio de 2008, que criou o termo de compromisso Educação para o Sucesso/Todos pela Educação, celebrado entre a SED/MS e os diretores de escolas e seus adjuntos, no ato de posse, com o objetivo, conforme Art. 1º do referido documento, “[...] garantir a qualidade e a eficácia na gestão administrativa, financeira e pedagógica, com vistas à melhoria do desempenho das unidades escolares, pertencentes à Rede Estadual de Ensino” (MATO GROSSO DO SUL, 2008a, p.1).

A ideia central da assinatura deste termo de compromisso estava relacionada à hierarquização da organização da REE/MS, com base no tradicional conceito

empresarial de controle, o qual compreende que um chefe precisa construir mecanismos para comandar tudo e todos. Como a assinatura do termo era um “ato condicionante para a efetivação da posse dos dirigentes escolares” (MATO GROSSO DO SUL, 2008a, p.1), estes servidores públicos foram obrigados a assinar um acordo com o governo, no qual constava, por escrito, as suas responsabilidades com gestão eficaz, conforme demonstra a resolução citada:

Art. 2º Os dirigentes escolares devem assegurar uma gestão eficaz, comprometendo-se em: [...] II. acompanhar, orientar e estimular o desenvolvimento do processo de ensino e de aprendizagem da escola, visando a sua eficácia para o alcance dos objetivos propostos (MATO GROSSO DO SUL, 2008a, p.1).

Este termo se constituiu em uma espécie de acordo, uma pirâmide organizacional, um sistema normativo de rastreamento das ações dos diretores pela SED/MS e, do trabalho dos professores pelos diretores e seus adjuntos, ou seja, este controle carece de ser entendido como qualquer ação executada pelos profissionais que estão na escola, tanto os diretores, quanto os professores. Buscava-se com este controle aumentar a probabilidade de realização de metas pela qualidade da educação, que envolveu a gestão, o financiamento, as relações interpessoais com a comunidade e com o grupo de professores, conforme demonstra fragmento do Art. 2º, o dirigente escolar deve assegurar uma gestão eficaz, comprometendo-se em:

I. cumprir a legislação em vigor, as orientações curriculares e as metas e diretrizes propostas pela Secretaria de Estado de Educação e pelo Ministério da Educação;
II. acompanhar, orientar e estimular o desenvolvimento do processo de ensino e de aprendizagem da escola, visando a sua eficácia para o alcance dos objetivos propostos;
III. estabelecer, como foco, a aprendizagem do aluno, criando possibilidades para intervenções que propiciem o sucesso no desenvolvimento do educando;
IV. envidar todos os esforços para que ocorra a alfabetização das crianças até, no máximo, o final dos dois primeiros anos iniciais, aferindo os resultados por exames periódicos específicos;
V. mobilizar recursos estratégicos para combater a repetência;
VI. gerenciar o planejamento, a execução e a avaliação das atividades administrativa, financeira e pedagógica da escola; [...] (MATO GROSSO DO SUL, 2008a, p.3).

Isso significou transferir, por meio de um contrato assinado, uma responsabilidade pela execução de diretrizes políticas da área educacional, que constitucionalmente está prescrita como coletiva (gestão democrática, na forma da lei),

para um servidor público: o diretor da escola, que passou a ter *status* de chefe, para gerenciar o planejamento, a execução e a avaliação das atividades administrativas, financeira e pedagógica da escola (MATO GROSSO DO SUL, 2008a). Tal instrumento responsabilizou o diretor pelos resultados da escola, desvinculando-os da realidade material na qual está inserida.

Este termo de compromisso considerado pelo governo como instrumento legítimo de gestão, uma ferramenta que ajudaria a promoção de uma gestão autônoma, favoreceria o envolvimento, a participação e a responsabilização da comunidade escolar com a educação de qualidade e os resultados das avaliações externas, na verdade é mais uma forma de exigir do diretor escolar que busque atingir eficazmente o resultado que a Secretaria pretendia (MATO GROSSO DO SUL, 2008a).

Este se sobrepõe ao inciso II, do Artigo 37, da Constituição Federal de 1988, que disciplina a administração pública, em qualquer dos Poderes (União, estados, municípios), uma vez que este ordenamento jurídico já responsabiliza qualquer servidor público, quando explicita que este dependerá de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, ou, nomeações para cargo em comissão e, assim que o agente público for empossado, deverá realizar o seu serviço com base nos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade (BRASIL, 2018).

Na verdade, este termo serviu como indutor de aceitação sem relutância, uma submissão consentida. Ajudou o diretor a assumir um papel mais racional, de líder que precisa assumir na linguagem empresarial, o risco operacional. Explicando de outra forma, este termo de compromisso atribuiu aos diretores de escolas públicas estaduais encargos tipicamente operacionais, responsáveis por garantir a eficácia dos antecessores, minimizando a possibilidade de falhas na realização dos negócios e na execução das rotinas de trabalho estabelecidas pelo gerente. Sobrepondo-se aos princípios constitutivos da gestão democrática: participação, pluralidade representativa e autonomia (BRASIL, 1988).

Logo, somente com base nestes princípios a democracia acontece. A participação social, mesmo quando movida pelos seus interesses particulares, são instituições importantes para a democracia representativa porque, por meio da participação de representantes de uma parcela da comunidade escolar, valoriza-se a natureza pública da escola, seu espaço pluralista de representatividade, de debates e

decisões. São nos debates que os representantes da comunidade escolar tomam parte nas decisões sobre questões da educação pública. Somente assim, os cidadãos brasileiros podem diminuir a capacidade centralizadora estatal e evitar as decisões que atendam, exclusivamente aos interesses da classe dominante, como querem as fundações e institutos derivados de algumas indústrias e bancos, que buscam instalar nas escolas os modelos gerenciais utilizados nas empresas privadas.

A autonomia da escola, no âmbito da gestão democrática está relacionada com a participação e a pluralidade representativa. São estes princípios constitucionais que criam condições administrativas e jurídicas para que as escolas tenham liberdade para tomar decisões para atender as necessidades da sua comunidade, mesmo que estejam vinculados às secretarias de educação. E exercício da autonomia está relacionado com o exercício da cidadania liga-se ao conceito de sociedade, que em síntese, é o reconhecimento jurídico, político e social dos direitos e dos deveres do cidadão. A democracia expressa o direito a participação da comunidade na condução da coisa pública (BRASIL, 1988).

É importante explicar que estas intervenções governamentais podem, aparentemente, pressupor que a escola está se organizando por meio de um processo democrático, mas não está, porque as decisões são hierarquizadas, vêm de cima para baixo e, desta forma se opõem a concepção de Estado Democrático de Direito, uma vez que este relaciona-se ao texto constitucional, que garante na forma da lei,

Art. 37 o acesso da sociedade à administração pública,

Art. 198 – a participação da comunidade na fiscalização, na avaliação e no controle dos serviços públicos,

Art. 204, II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (BRASIL, 1988, p.38-120).

Nesse sentido, a democracia demanda aperfeiçoamento contínuo em todos os espaços disponíveis de cidadania, mas, quando a expressão gestão democrática é ressignificada nas políticas educacionais de um governo, devido à pulverização de mecanismos que seguem a lógica de mercado, as unidades escolares, se adaptam às novas regras de execução e operacionalização, muitas vezes sem nem perceber, que as suas ações decisórias foram reduzidas, e que restou-lhes apenas atividades operacionais. A participação na gestão foi relacionada à prestação e à operacionalização de tarefas para cumprimento de metas, concentrando as decisões no âmbito das secretarias, mas,

obviamente, o governo conceitua como uma política de democratização da educação que buscava “[...] fortalecer a gestão escolar com participação direta da comunidade na definição das ações prioritárias da educação” (MATO GROSSO DO SUL, 2008b, p. 82).

Todavia, a concepção de participação direta não estava relacionada com as escolhas das políticas educacionais como direito de todos, mas com os serviços educacionais ao alcance da comunidade local e, as práticas organizacionais defendidas pela SED/MS, expressa no termo de compromisso, repercutiram na concepção de gestão educacional adotada pela SED/MS, que legitimava as ações empresariais na escola. A generalidade desta concepção retoma as diretrizes que orientaram as reformas educacionais dos anos de 1990, as quais, de acordo com Fonseca e Oliveira (2009, p. 235), “prometiam a melhoria dos indicadores de evasão e repetência, além do rendimento dos alunos, a autonomia e a participação da família, da comunidade educacional e da sociedade em geral em decisões afetas à escola”. Esta concepção de gestão educacional eficiente está relacionada a um dos mantras do mundo empresarial, “fazer mais com menos”, ou seja, baixar os custos e aumentar a produção (BIGARELLA, 2015).

Foi nessa linha que seguiu a concepção de gestão educacional do programa do governo que administrou o Mato Grosso do Sul, nos anos de 2007 a 2014). Com base nesta concepção, foram desenvolvidos programas, que de acordo com duas Mensagens à Assembleia Legislativa tinham o “compromisso com a educação para além do que já estava posto”, que acabou por fazer alterações significativas na concepção de gestão educacional, pois efetivou um processo de transformação da estrutura político-institucional, que provocou o afastamento da gestão democrática dentro da unidade escolar e materializou um modo de organização em que a eficácia e eficiência foram confirmadas como estratégia de confluência dos princípios de participação e de controle social (BIGARELLA; OLIVEIRA, 2013).

Também, alterou o conceito de qualidade educacional, uma vez que buscou construir uma relação, descontextualizada, entre “qualidade educacional” com “desempenho escolar”, ou seja, fez-se analogia direta com duas situações antagônicas: o processo ensino-aprendizagem e o desempenho nos sistemas de avaliação externa (MATO GROSSO DO SUL, 2010, 2012, 2013).

Nesse sentido, a tônica da gestão nos resultados e no redesenho da organização escolar buscava conciliar duas estratégias contraditórias: a concentração de poder na figura do diretor/gestor/chefe, com a participação da comunidade escolar. Entretanto, na concepção gerencial, essa situação é perfeitamente possível, uma vez que a participação nessa visão não significa decisão, poder de escolha, mas designação de tarefas do poder público para a comunidade usuária da escola e local. Assim, estas estratégias acabaram por transformar a participação social em um mecanismo técnico de colaboração com a eficiência e eficácia da gestão, transformando as escolas da REE/MS, em um campo de experimentos de metodologias advindos dos modelos empresariais, que as distanciaram das práticas democráticas, da participação da comunidade escolar no processo deliberativo sobre as questões educacionais.

Em decorrência desta transformação, estabeleceu-se o controle e avaliação do trabalho docente e discente, guiados pela lógica da produtividade/competitividade, que supervaloriza os resultados, valores e comportamentos típicos do mercado: individualismo e meritocracia. Como estes valores inseridos nas políticas educacionais, pelo próprio governo (2007-2014), para levá-las para os espaços escolares foi necessário criar critérios para que os professores e diretores conseguissem distinguir os alunos promissores ou produtivos, que conseguem melhor desempenho, daqueles que não apresentam desempenho satisfatório. Para tanto foi criada a Lei nº 3.966/2010, que deu origem ao programa Educação para o Sucesso, abrindo crédito especial até o limite de R\$ 300.000,00, destinados à implementação da referida lei, e que ao mesmo tempo designou a SED/MS, como responsável pela criação dos indicadores educacionais que deveriam ser estabelecidos no âmbito da REE/MS (MATO GROSSO DO SUL, 2010).

Para isso, em 03 de fevereiro de 2011, foi assinado o Decreto nº 13.117/2011 que disciplinou os critérios relativos à premiação dos alunos que apresentassem o melhor desempenho acadêmico. O decreto indicou como os alunos deveriam ser avaliados e comparados pelos valores de mercado, configurando-se na REE/MS, outro entendimento sobre a educação de qualidade, diferente daquela assegurada na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e, estabelecida no Art. 6º, da Constituição Federal de 1988, como um direito social, compatibilizado com o conceito de estado republicano e democrático de direito, que traz na sua concepção a defesa da universalização das políticas sociais, porque as relaciona com o todo, para todos (MATO GROSSO DO SUL, 2011).

Mas sim, como ressignificou o conceito de educação de qualidade, com base nos princípios econômicos de eficiência, eficácia e efetividade com os melhores resultados das avaliações externas (MATO GROSSO DO SUL, 2011).

Este conceito de educação competitiva, somente reforçou a valorização dos vencedores e a exclusão dos alunos considerados, pelos valores de mercado, como perdedores. Nessa visão, o vencedor é aquele que apresenta critérios de competência fundamentais para se tornar cada vez mais independente, mais individualista e competitivo, reafirmando o produtivismo de uns e a exclusão de outros.

Enquanto, o Decreto nº 13.117/2011, ancorado no termo de compromisso assinado pelos diretores escolares e correlata com as ações de formação de gestores, serviu para inserir mais um instrumento de controle do trabalho docente e da organização da escola, que imprimiu outra forma de ser e de agir do docente, visto que passou a ser responsabilizado pela melhoria dos indicadores educacionais, pelos índices de abandono/evasão e repetência escolar, assumindo assim, o compromisso pelo êxito de seus alunos.

Os diretores escolares, por sua vez, passaram a ser vistos, pelo Poder Executivo, como líderes que têm as suas práticas balizadas pelo planejamento estratégico, pelos resultados, pelo cumprimento de metas e pelo aumento dos índices de alunos aprovados nas avaliações internas e externas. Esses aspectos levaram cada unidade escolar da REE/MS a assumir o compromisso pelo êxito de seus alunos, sucesso da escola e pelo desenvolvimento de metodologias elaboradas para conquistar maiores resultados. Desse modo, a característica fundamental presente nas políticas educacionais, foi a materialização da ideologia da gestão gerencial e a lógica do mercado na REE/MS, como fórmula ideal da Educação para o Sucesso, que buscava a eficiência e melhoria da qualidade dos serviços educacionais (MATO GROSSO DO SUL, 2013).

Esta experiência foi facilitada pela contratação de serviços ofertados pelo setor empresarial em torno de determinados projetos educacionais, contudo, não produziram resultados satisfatórios, em virtude dos valores empresariais tomarem o espaço que deveria ser ocupado, exclusivamente, por valores e práticas sociais, reduzindo assim, cada vez mais, o espaço de participação do cidadão/comunidade, que cada vez menos foi chamada para decidir sobre a agenda política educacional e, cada vez mais, induzida a legitimar as ações gerenciais do governo.

Desta forma, pode-se dizer que criou-se uma ruptura na construção do modelo de gestão democrática preconizada na CF/1988, que tem por princípio a defesa da participação popular na gestão pública no que tange a tomada de decisão. Criou-se nos documentos oficiais um discurso de que a união das estratégias empresariais com as políticas educacionais aproximaria a educação do mundo do trabalho. Além disso, levaria os diretores escolares, por meio da utilização dos princípios racionais nas ações de gestão educacional a produzir a educação de qualidade relacionada a ideia de progresso do país, empregabilidade e melhor qualidade de vida.

Considerações finais

Os documentos e a literatura pesquisada mostraram que a experiência contemporânea do Estado de Mato Grosso do Sul (2007-2014), salvaguardando algumas similitudes com governos anteriores, foi o que mais se aproximou do modelo de gestão gerencial usado no setor produtivo. Também foi o que mais usou a lógica da eficiência, eficácia e produtividade e do planejamento estratégico, nos moldes do setor privado. Pode-se dizer que o gerencialismo foi um marco das suas ações educacionais.

Cabe observar que tal crítica não busca desvalorizar a importância da necessidade de resolver os problemas administrativos diários e de se ter responsabilidade com o gasto público, mas de chamar atenção para o papel intelectual do diretor de uma instituição social (escola) e, como tal, suas ações devem estar voltadas as ações que promovam o aperfeiçoamento político-pedagógico e extrapolem a tarefa de conferência entre custo-benefício ou despesa-lucro de uma empresa, de outra atividade qualquer. A exigência por resultados inibe a participação da sociedade.

Quanto ao termo de compromisso, fez com que o diretor escolar ficasse preso a uma situação antagônica. Se por um lado, o termo é um convite à sua autonomia, ao poder, a realização profissional, pois aparentemente, lhe assentou como peça chave do sistema educacional, por outro, reforçou a sua dependência e submissão. Além disto, lhe inseriu em uma situação alienante, que lhe impediu de contestar qualquer orientação da Secretaria, uma vez que contestá-la, seria opor-se a si mesmo. Nesta racionalidade, cada vez mais as condutas da Secretaria serão legitimadas.

Assim, o papel do diretor foi alterado, pois a primeira promessa retirada foi a gestão democrática prescrita no Art.206, da Constituição Federal de 2018, como um dos

princípios da educação brasileira, que tem como características a autonomia da escola e a participação plural da comunidade escolar, que criam espaços de compreensão da identidade da escola, base fundamental para a construção de uma proposta pedagógica que definirá os rumos que a escola quer para si e para todos que dela dependem e participam.

Com esta primeira promessa quebrada, criou-se espaços para a gestão gerencial se desenvolver nas secretarias e nas escolas, que por trás da sua superficial neutralidade impõe o exercício do processo gestor racional e instrumental que mobiliza o pensamento e as ações com seus objetivos e estratégias de produtividade, transformando todos (diretores/ professores e alunos de escolas públicas) em peças de uma organização que consideram que a educação tem que desenvolver cognitivamente trabalhadores aptos para se integrarem aos processos de produção, comerciais, que descobrem e criam cada vez mais, bens de consumo. As concepções mercadológicas produtivistas de gestão, sempre geram tensões nos espaços escolares e incertezas nos profissionais da educação.

Referências

BAHIA (Estado). Secretaria de Estado de Educação. Fundação Luís Eduardo Magalhães. *Gerenciando a escola eficaz: conceitos e instrumentos*. Salvador: Secretaria de Estado de Educação/FLEM, 2004.

BIGARELLA, Nadia; OLIVEIRA, Regina. T. Cestari de. Políticas para a gestão da educação básica de Mato Grosso do Sul (1999-2010): gerencial e democrática. *Anais... Simpósio brasileiro de Política e Administração da Educação da ANPAE*. Recife/PE, 2013. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/simposio26/1comunicacoes/NadiaBigarella-ComunicacaoOral-int.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2013.

BIGARELLA, Nadia. *O papel do Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul na definição de políticas para a gestão da educação básica (1999 - 2014)*. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande, 2015.

BRASIL. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. *Planejamento e gestão governamental na esfera estadual: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs: Estado de Mato Grosso do Sul*. Brasília: IPEA, 2014.

_____. *Constituição (1988)*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. Adotada e proclamada pela *Resolução 217 - A (III)*, da Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948.

FONSECA, Marília; OLIVEIRA, João Ferreria de. A gestão escolar no contexto das recentes reformas educacionais brasileiras. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação – RPBAE*, Recife, v. 25, n.2, p. 197-209, maio/ago. 2009.

MATO GROSSO DO SUL. Secretaria de Estado de Educação do Estado de Mato Grosso do Sul. *Resolução/SED n. 2.176*, de 30 de maio de 2008. Termo de compromisso “Educação para o Sucesso/Todos pela Educação”. Campo Grande, MS, 2008b.

_____. *Diário Oficial nº 7.199*, de 23 de abril de 2008. Extrato do Contrato Nº 526/2008, Cadastral 0045/2008-SED, Processo nº 29/002.099/2008. O Estado de Mato Grosso do Sul, por intermédio da Secretaria de Estado de Educação e Fundação Luís Eduardo Magalhães, 2008a.

_____. *Lei n. 3.244*, de 06 de junho de 2006. Dispõe sobre a eleição de diretores, diretores adjuntos e do colegiado escolar da Rede Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul e dá outras providências. *Diário Oficial [do] Estado n. 6.762*, Campo Grande: 7 jul. 2006.

_____. *Lei n. 3.479*, de 20 de dezembro de 2007. Dispõe sobre o processo eletivo de dirigentes escolares da rede estadual de ensino, dá nova redação aos dispositivos da Lei nº 3.244, de 6 de junho de 2006, e dá outras providências. *Diário Oficial*, n. 7.118, Campo Grande: 21 dez. 2007.

_____. *Decreto nº 13.117*, de 3 de fevereiro de 2011. Regulamenta disposições da Lei nº 3.966, de 23 de setembro de 2010, que institui o Programa Escola para o Sucesso na Rede Estadual de Ensino: governo de André Puccinelli. Campo Grande, 2011.

_____. *Mensagem à Assembleia Legislativa*, de 6 de fevereiro de 2009: governador André Puccinelli. Campo Grande, MS, 2009.

_____. *Mensagem à Assembleia Legislativa nº 1*, de 2 de fevereiro de 2010: governador André Puccinelli. Campo Grande, MS, 2010.

_____. *Mensagem à Assembleia Legislativa nº 1*, de 2 de fevereiro de 2012: governador André Puccinelli, Campo Grande, 2012.

_____. *Mensagem à Assembleia Legislativa n. 10*, de 4 de fevereiro de 2013: governo de André Puccinelli, Campo Grande, MS, 2013.

PRÁTICAS PEDAGÓGICAS, CONDIÇÕES E RELAÇÕES DE TRABALHO NA EDUCAÇÃO BÁSICA SOB A IDEOLOGIA DO ESCOLA SEM PARTIDO

Iracema Santos do Nascimento¹

Contexto: negação da história e de direitos

O que estamos denominando aqui de ideário ou de ideologia do movimento Escola Sem Partido consolida-se e alastra-se em um contexto político e em um ambiente social de violenta reação conservadora a direitos sociais e políticas públicas que são reivindicações e proposições históricas de movimentos sociais e que, nas últimas três décadas, vieram a dar materialidade – ainda insuficiente – aos princípios inscritos no texto da Constituição Cidadã de 1988.

No campo da educação, dentre esses direitos e políticas, destacam-se algumas legislações (e políticas públicas delas decorrentes) que versam sobre questões relativas à diversidade étnico-racial e de gênero e que são o alvo indireto dos ataques mobilizados pela ideologia propagada pelo Escola Sem Partido. Nesse âmbito, destacam-se: 1) a Lei 12.711/2012, que estabeleceu cotas sociais e raciais para ingresso em instituições federais de nível médio e superior; 2) as Leis 10.639/2003 e 11.645/2008, que alteraram a LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - 9394/1996), determinando que conteúdos relativos à história e à cultura africana, afrobrasileira e indígena sejam inseridos no currículo da educação básica; 3) várias normas que amparam o trabalho com diversidade sexual e de gênero na educação.

Mais do que proposição legislativa que, se aprovada, altera a LDB, e mesmo se não obtiver sucesso em sua aprovação no Congresso Nacional, o movimento Escola Sem Partido propaga uma ideologia que se alastra junto a famílias de todas as camadas sociais, com filhos em escolas públicas e privadas, instaurando um regime de desconfiança e desmoralização que atinge diretamente o professorado, mas cujo objetivo indireto, porém prioritário a nosso ver, é o desmonte de políticas públicas e práticas pedagógicas decorrentes das legislações mencionadas. Assim, pode-se afirmar que alguns fatos não necessariamente ligados às

¹ Doutora pela Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo e professora na mesma instituição. Ministra as disciplinas de Política e Organização da Educação Básica, Coordenação do Trabalho na Escola e Relações de Gênero e Educação.

proposições do Escola Sem Partido se situam no mesmo contexto e ambiência política que dão lastro à sua ideologia de negacionismo e revisionismo da História (NAPOLITANO, 2015), de ataque a direitos sociais e de ódio a certos grupos da população. Para as pesquisadoras Ana Lúcia Silva Souza e Ednéia Gonçalves, ao negar o princípio da laicidade do Estado Brasileiro e da educação, o Escola Sem Partido “dissemina preconceito e desinformação nas escolas e na sociedade”.

Na essência das proposições do ESP encontramos abordagens baseadas no fundamentalismo religioso cristão com implicações diretas no aumento da intolerância religiosa em escolas do país. Apesar das afirmações em contrário, esse direcionamento tem como elemento mais visível a negação da abordagem positiva da diversidade de gênero e raça presentes na legislação educacional brasileira após luta incessante do movimento negro e de direitos humanos em geral. (GONÇALVES; SOUZA, 2016, p. 142)

Ilustrativo dessa hipótese é o caso recente, de 29 de outubro de 2018, da mãe que fantasiou o filho de 9 anos de idade de escravo para a festa de *Halloween* de uma escola privada em Natal (RN). Postada em uma rede social, a foto recebeu uma enxurrada de críticas e a mulher foi acusada de racista. Ela retirou a foto, mas, em outra rede social, rebateu as críticas, com a seguinte argumentação: “Ñ leiam livros d História do Brasil. Eles dizem q existiu escravidão d negros no país, mas isso é mentira.”²

A manifestação dessa eleitora de Jair Bolsonaro (a foto de seu perfil nas redes sociais aparecia acompanhada da logomarca de campanha do então candidato) faz parte de um sistema de pensamento e valores por ele representado. No programa Roda Viva, da *TV Cultura*, em 30 de julho de 2018, o então presidenciável criticou o sistema de cotas para negros no ingresso a universidades, negando a dívida histórica da escravidão com os argumentos de que ele mesmo “nunca escravizou ninguém”, de que “os portugueses nunca pisaram na África” e que, naquele continente, “os negros eram entregues pelos próprios negros” para o tráfico escravagista.

São duas cenas da mesma peça ideológica. De um lado, um então candidato à Presidência da República nega todo um campo científico já consolidado – no caso a Historiografia sobre a colonização portuguesa do território que veio a ser denominado Brasil e o regime escravagista e de tráfico intercontinental de negros africanos que garantiu as bases materiais e econômicas desse sistema de exploração –, para justificar sua discordância com a

² O fato foi repercutido por diversos veículos de comunicação. As informações aqui utilizadas estão disponíveis em: <https://www.revistaforum.com.br/eleitora-de-bolsonaro-fantasia-o-filho-de-escravo-para-festa-de-escola-em-natal/> [Acesso em 1/11/2018].

política de cotas raciais de ingresso ao ensino superior. De outro lado, ao fantasiar seu filho de escravo, a mãe dá a entender que se trata de personagem mítico e fabuloso comparável à “linhagem” da festa de *Halloween*, em que pairam vampiros, bruxas, caveiras e zumbis. Assim, atualiza simbolicamente a desumanização a que foram submetidos milhões de seres humanos africanos e seus descendentes em terras brasileiras: o negro escravizado não passaria de uma invenção dos livros de História do Brasil (como ela mesma afirmou em rede social).

Inversão de valores e conceitos

Na noite do domingo, 28 de outubro de 2018, quando Jair Bolsonaro foi declarado presidente, um “anúncio” começou a circular por grupos de *Whatsapp*, proveniente da deputada estadual eleita por Santa Catarina, Ana Caroline Campagnolo (PSL), estimulando que estudantes denunciasses anonimamente “queixas político partidárias” de “professores doutrinadores” “inconformados e revoltados” com a vitória do candidato.

Ironicamente, a parlamentar logo se tornou alvo de sua propaganda. No dia 30 de outubro, um jovem que teria sido seu aluno (a mesma é professora de História) publicou em uma rede social uma foto em que Campagnolo aparece com camiseta do candidato Jair Bolsonaro em sala de aula, ao lado de um estudante. Na postagem, o jovem questiona: “professora ana, lembra do dia que vc usou uma camisa do bolsonaro nas aulas?? pq eu sim! ainda por cima posando pra foto com aluno tsc tsc...”³

Enquanto isso, em vídeo divulgado em redes sociais logo após sua eleição como presidente do Brasil, na segunda-feira, 29 de outubro de 2018, mas que parece ter sido gravado quando ainda era candidato, o deputado Jair Bolsonaro dirige-se diretamente a e cita nominalmente nove docentes da Escola de Governo Fundação João Pinheiro, de Minas Gerais. A direção da Fundação manifestou repúdio às declarações do candidato e informou ter registrado ocorrência junto ao Ministério Público.⁴

³ A postagem foi repercutida por vários veículos de comunicação e as informações mencionadas provêm de matéria na Revista Fórum. Disponível em: <https://www.revistaforum.com.br/deputada-que-pediu-para-filmar-professores-doutrinadores-e-denunciada-por-ex-aluno/?fbclid=IwAR2AdIowBcrkxFFGPLCG9ZYPYAaL5rLHLFoyEMg788ezCBpPRKkZFvXH1nU> [Acesso em 1/11/2018].

⁴ Informações divulgadas em matéria jornalística publicada no portal BHAZ, disponível em: <https://bhaz.com.br/2018/10/30/fundacao-bolsonaro-joao->

Em ambos os casos – o “anúncio” da deputada estadual e o “recado” do então deputado federal – é notável o caráter de ameaça aos professores, invertido pela ideia de que os docentes é que são uma ameaça à educação, em uma estratégia discursiva de propagação de pânico moral, utilizada pelo Escola Sem Partido. Tal conceito foi postulado na década de 1970 por Stanley Cohen, sociólogo sul-africano radicado na Inglaterra, para descrever o alarde que certos setores causam junto à opinião pública ao propagarem visões preconceituosas quanto ao comportamento ou modo de vida de outros grupos, considerados como ameaça ou risco para a sociedade (COHEN, 1972).

Ainda no âmbito da estratégia discursiva, é importante observar o uso de redes sociais não só como canais de divulgação de mensagens, mas da linguagem típica dessas redes. Tanto o canal utilizado quanto o conteúdo e a forma das mensagens procuram retirar o debate, os conflitos e as disputas do âmbito do ordenamento jurídico-institucional e dos canais políticos tradicionais para colocá-los no palco de um tipo de circo ou estádio virtual, em que “a galera” ou “torcidas organizadas” ou, ainda, legiões de seguidores⁵ dessas ou daquelas ideias, desses ou daqueles gurus e personagens podem torcer ruidosamente, por meio de curtidas, “descurtidas” e comentários.

Com isso, cria-se a sensação de que todas as pessoas interessadas podem participar e acompanhar em tempo real ou a qualquer momento as discussões, delas tomando parte em “parâmetro de igualdade”. No caso da mensagem de Bolsonaro aos professores de Minas Gerais nota-se, também, a especificidade do uso do vídeo, recurso por ele mais do que utilizado na campanha eleitoral. Dispensa-se a escrita, algo que soa demasiadamente formal, impessoal e distante do “cidadão comum”, “coisa de intelectual”, e utiliza-se o artefato eletrônico do vídeo, que permite o “olho-no-olho”, algo que dispensa formalidade e transmite coragem, “papo reto”, virilidade...

Em suma, as estratégias aqui brevemente analisadas vêm sendo largamente utilizadas como parte fundamental de um ambiente de banalização da política, em que se quer corromper conceitos caros das lutas pela democracia. Assim, se confunde controle social com incriminação e delação (FRIGOTTO, 2017, p. 30), participação com participacionismo

[pinheiro/?fbclid=IwAR0Nfwi8T3czJyObg3HvdoGJa-mir1oH-oMBc16PzUVkHRLcariuwmgWwd0](https://www.facebook.com/pinheiro/?fbclid=IwAR0Nfwi8T3czJyObg3HvdoGJa-mir1oH-oMBc16PzUVkHRLcariuwmgWwd0) [Acesso em 31/10/2018].

⁵ Uma diferença fundamental entre mundo real e mundo virtual é que, neste último, os seguidores podem ser forçados por meio de perfis programados (os denominados robôs), que não correspondem a pessoas. Seu uso em processos eleitorais vem se configurando em fraude que ameaça as regras do jogo democrático.

(PAÇO CUNHA, REZENDE: 2018, p. 359), convertendo cidadãos e cidadãs em “seguidores”, que, munidos de seus avatares, despejam curtidas, descurtidas e impropérios nas inúmeras arenas de bate-boca disponíveis para sua escolha na grande rede.

Rebaixando uma categoria, direitos e políticas

Mapeamento da iniciativa “Pesquisando o Escola Sem Partido”, que se propõe a produzir uma compilação de todos os projetos legislativos do tipo Escola Sem Partido no Brasil, indicava a existência de 15 proposições do tipo no Congresso Nacional⁶. Nove foram apensadas na forma do PL 7180/2014, com seu conteúdo presente no parecer do relator, deputado Flavinho (PSC/SP, membro da bancada católica), divulgado em 8 de maio de 2018 e, depois, com parecer substitutivo apresentado em 30 de outubro de 2018⁷.

Conforme apontado por várias análises, o primeiro substitutivo do relator (de maio) recebeu acréscimos que agravaram o caráter restritivo da proposta. Além da coerção sobre a atuação do professorado em sala de aula, o art. 4 daquela versão do texto impunha a censura para outros quatro âmbitos.

Art. 4º O disposto nesta lei aplica-se, no que couber:

I - aos livros didáticos e paradidáticos;

II - às avaliações para o ingresso no ensino superior;

III - às provas de concurso para o ingresso na carreira docente;

IV - às instituições de ensino superior, respeitado o disposto no art. 207 da Constituição Federal (BRASIL, 2018a, p. 2).

A versão mais recente do substitutivo do relator (outubro) procura avançar sobre todos os campos de formulação e ação educacional, adicionando incisos que impõem a restrição a políticas e planos, currículo e projeto pedagógico das escolas.

⁶ Uma tabela com o panorama do mapeamento encontra-se disponível em: <https://professorescontraoescolasesempartido.files.wordpress.com/2018/03/tabela-1-panorama-do-escola-sem-partido-no-brasil-1.pdf> [Acesso em 1/11/2018].

⁷ Foram aglutinadas em torno de um projeto as seguintes proposições, conforme consta no Relatório Substitutivo do deputado Flavinho: PL 7181/2014, PL 867/2015, PL 6005/2016, PL 1859/2015, PL 5487/2016, PL 10577/2018, PL 10659/2018, PL 8933/2017, PL 9957/2018. Na primeira semana logo após a eleição de Jair Bolsonaro no segundo do pleito presidencial, a matéria entrou na pauta de votação da Comissão Especial designada para sua apreciação. Várias organizações e movimentos se prepararam para obstruir a tramitação, em articulação com parlamentares da oposição dispostos a impedir a votação da pauta e pela presença de manifestantes no plenário da Comissão.

Art. 5º O disposto nesta lei aplica-se, no que couber:

I - às políticas e planos educacionais;

II - aos conteúdos curriculares;

III - aos projetos pedagógicos das escolas;

IV - aos materiais didáticos e paradidáticos;

V - às avaliações para o ingresso no ensino superior;

VI - às provas de concurso para ingresso na carreira docente;

VII - às instituições de ensino superior, respeitado o disposto no art. 207 da Constituição Federal. (BRASIL, 2018b, p. 13)

Desse modo, fica cada vez mais explícito que, se em sua aparição mais pública o Escola Sem Partido dirige seus ataques a docentes supostamente doutrinadores, retratados como “agentes típicos de violação moral, antiprofissionais militantes” a serem de antemão controlados “por um manual de abstenção de condutas” (XIMENES, 2018, s/p.), o que de fato pretende é destruir um conjunto de políticas erigidas a partir do alargamento do conceito de direito à educação no Brasil.

Agora, na versão mais recente, o texto do relator revela que a “personificação do mal” na figura da professora e do professor, não passa de um artifício discursivo que, num contexto de espetacularização da política e da sociedade (DEBORD, 2016), é capaz de “colar” com facilidade nas mídias e redes sociais, estas novas arenas por onde se disputam sentidos. Junto com o objetivo de rebaixar toda uma categoria profissional que, a despeito de restrições históricas, obteve na última década um fator concreto de valorização simbólica e material (a Lei 11.738/2008 - Piso Salarial Nacional dos Profissionais do Magistério Público), o intento final do Escola Sem Partido é abrir caminhos para outros desmontes.

O art. 5 do relatório substitutivo mais recente do dep. Flavinho não deixa dúvidas quanto a esse propósito: o Escola Sem Partido quer eliminar o tratamento de questões estruturantes das desigualdades socioeconômicas brasileiras de planos e políticas educacionais, do currículo, do projeto pedagógico das escolas, de livros didáticos e paradidáticos, das avaliações para ingresso no ensino superior (traduzindo: vestibulares, ENEM e seleções congêneres), das provas para ingresso na carreira docente e dos cursos de nível superior.

Ximenes (2016, p. 53) denomina esse intento de “reconfiguração do direito à educação”, por meio da qual se pretende impor, na forma da lei, a precedência dos valores familiares sobre valores republicanos), de modo a invalidar

[...] um conjunto de objetivos educacionais públicos que devem ser assegurados pelo poder público a despeito dos limites de compreensão e das concepções morais, políticas e religiosas das famílias. Essa é a própria definição da escola republicana, além de expressão da ideia de educação para a cidadania.

Em outro texto, o mesmo autor alerta para o enfraquecimento da própria LDB, retirando desta lei “o poder de regular uma parte significativa deste mesmo ensino, em favor da precedência da educação familiar”, ou seja, seria a prevalência da educação informal sobre a educação formal. O núcleo da proposição, portanto, aparece sintetizado na ideia “Professor não é educador”, conclui o autor (XIMENES, 2018, s/p.).

Convém ainda ressaltar as mudanças sutis, porém significativas, entre a primeira e a segunda versão do parecer do relator, claramente advindas do “refinamento” da proposta a partir dos embates e críticas de movimentos sociais e de educadores desde que os primeiros projetos de lei foram apresentados, em 2014.⁸ Em seu parecer substitutivo do final de outubro, o relator toma o cuidado de demonstrar que não é contra os *partidos* que a proposta se posiciona, mas contra os *professores* propriamente. De modo a não legislar contra seu próprio estamento, o deputado explica porque rejeitou emendas que sugeriam adotar para a lei a denominação Escola Sem Partido, advinda do movimento que deu visibilidade pública à tal ideologia.

É preciso insistir que a escola não é propriamente sem partido. Os partidos não devem se afastar das escolas, nem podem fazê-lo sem renunciar, neste mesmo ato, ao seu próprio dever de discutir e viabilizar a educação. Ao se pensar que os partidos é que são o problema, está-se simplificando a questão, e até enfraquecendo a verdadeira causa do vilipêndio aos nossos educandos, que é a doutrinação, a imposição de um pensamento único e a fragilização do pensamento crítico dos alunos, ao se impor, conforme fartamente demonstrado aqui, que os alunos pensem da exata forma que pensam seus professores, comprometendo-se o direito de aprender sob a alegação tacanha de que o direito de ensinar não encontra limite algum a não ser nas consciências dos mestres (BRASIL, 2018b, p. 6).

Dar à lei o nome do movimento que a inspirou, prossegue o relator, seria partir do pressuposto equivocado de que “há algum partido que oficialmente domina a escola”. Isso, sem dúvida, seria dar um tiro no próprio pé, presume-se. E o caso já mencionado da deputada estadual que fez campanha para o presidenciável Jair Bolsonaro na escola onde lecionava, em

⁸ A primeira mudança na argumentação dos promotores do Escola Sem Partido se deu da defesa da neutralidade para a da pluralidade. “Após perceber que a defesa de uma educação neutra seria, no mínimo, uma demonstração de enorme ignorância, o movimento Escola Sem Partido passou a advogar em defesa de uma prática pedagógica supostamente plural. Porém, sob o véu da pluralidade declarada o que se observa é a promoção de um perigoso dogmatismo conservador” (CARA, 2016, p. 45).

Santa Catarina, é o exemplo mais recente. O problema, portanto, não são os partidos, conclui o relatório, são os professores...

O que há são professores com fé partidária que abusam de sua posição privilegiada para impor suas ideologias em detrimento da dignidade e do respeito que deveria dispensar aos seus alunos. Entender o contrário seria até mesmo um desserviço em prol do que se deve entender por Partidos Políticos e até mesmo contra a dignidade constitucional de que gozam e, em última instância, se reverteria até mesmo de forma pejorativa a nós mesmos, parlamentares. [...] Seria, por assim dizer, desarrazoado e um contrassenso que uma escola sem partido fosse viabilizada pelos partidos mesmos. Ou seja, é contra a atitude autoritária e antiprofissional de alguns professores que o projeto que estamos investigando se insurge, não contra os partidos. (BRASIL, 2018b, p. 7)

Em suma, partidos gozam de uma *dignidade constitucional* da qual os professores não partilham. Ou seja, esses “alguns” antiprofissionais e autoritários professores exigem uma mudança na lei máxima da educação brasileira, a LDB, contrariando princípios constitucionais⁹, pois seriam tão perniciosos que os textos legais já existentes, os mecanismos e instrumentos de controle social das próprias redes de ensino e escolas não seriam suficientes para conter possíveis excessos por eles cometidos.

A ideologia antieducação na prática - Escola serve para instruir, educação é com a família

A EMEI Nelson Mandela, da rede municipal de São Paulo, vem sofrendo perseguições desde 2011, quando sua equipe deu início a um projeto pedagógico de valorização da cultura afrobrasileira, em cumprimento ao disposto no artigo 26-A da LDB (estudo da história e cultura afrobrasileira e indígena). Naquele ano, foram pichadas no muro da escola frases como “vamos cuidar do futuro de nossas crianças brancas” e “preserve a raça branca”, acompanhadas da suástica nazista. Isso não foi motivo para constranger o trabalho desenvolvido, conforme relato apresentado por profissionais da escola em mesa durante a Semana da Educação, evento realizado em agosto de 2018 por estudantes da Faculdade de Educação da USP. Ao contrário, a equipe pedagógica não só se dedicou a estudar mais para qualificar a proposta, como reforçou os laços com as famílias, envolvendo-as em diversas atividades escolares. De lá para cá, a escola já recebeu vários prêmios, em reconhecimento à qualidade de sua proposta pedagógica.

⁹ Em especial os incisos II e III do art. 206 da Constituição, que tratam, respectivamente, da “II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber” e do “III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas”.

No entanto, no dia 22 de outubro de 2018, o portão da EMEI apareceu pichado com a seguinte frase: “a escola não educa seus filhos”. Logo a equipe organizou rodas de conversa para ouvir as crianças sobre o ocorrido como também realizou um encontro com as famílias para refletir sobre o papel da escola e da família na formação da criança. Nas várias turmas, após as conversas, as crianças produziram cartazes com desenhos e frases em defesa da escola. Depois, na assembleia infantil escolheram algumas dessas produções para serem impressas no muro da unidade como resposta à pichação. Com o intento de refletir a voz das crianças em produções acadêmicas, julgamos que procede reproduzir aqui algumas dessas “falas”:¹⁰

“Eles não sabem o quanto a escola é educativa.”
“Educar é ensinar coisas novas e diferentes.”
“Criança educa adulto que também às vezes esquece a educação.”
“Os grandes têm que respeitar as crianças.”
“Educar é aprender a respeitar os outros.”
“A gente tá estudando respeito e respeito é educar.”
“A escola ensina a trabalhar em grupo.”
“A escola educa e faz a gente feliz.”
“A escola foi feita pras crianças aprenderem tudo.”

A sentença pichada no muro da EMEI sintetiza a essência das proposições do programa Escola Sem Partido, que, conforme já apontado, quer estabelecer a prevalência da educação familiar sobre a educação escolar, esta última reduzida à “pura instrução”. Todavia, pesquisas de várias áreas do conhecimento que informam o campo da educação já demonstraram exaustivamente a impossibilidade de separar, no ato educativo, instrução de educação. Além de refletir um ideário moralista, a cisão entre educação e instrução serve a uma perigosa desqualificação da profissão docente. Na escola onde supostamente apenas se transmite instrução será fácil prescindir do trabalho de um profissional especializado com formação pedagógica e com as ferramentas didáticas cujo ofício singular é justamente provocar no educando o desejo de aprender e fazê-lo sujeito de seu aprendizado (PARO, 2011). Cabe lembrar que precedentes legais para essa dispensa já foram abertos na legislação brasileira, com a reforma do ensino médio.

¹⁰ As informações foram prestadas pela diretora da unidade à pesquisadora, em conversa realizada em 31/10/2018.

Escola *Big Brother*

No primeiro semestre de 2018, em uma escola privada de elite na capital paulistana, um estudante do 9º ano, andando pelos corredores no caminho até o banheiro, ia espreitando as aulas das outras turmas, quando viu projetado no quadro de uma sala do 8º ano o já conhecido “biscoito do gênero”. A professora utilizava a imagem para explicar à turma as distinções entre morfologia corporal, orientação sexual e identidade de gênero. Utilizando seu celular, através do visor da porta, o garoto tirou uma foto da projeção e a encaminhou para sua mãe. Esta, por sua vez, enviou a mensagem para o grupo *Whatsapp* de mães e pais da escola, em tom de alarde: “Vocês viram o que estão ensinando pros nossos filhos????”. O assunto “ferveu” por alguns dias. Uma mãe procurou a coordenação pedagógica, que firmemente explicou a pertinência do assunto no currículo e da abordagem adotada, coerente com as pesquisas científicas mais recentes. A posição da escola veio a ser reforçada algum tempo depois, em palestra com especialista em sexualidade oferecida a mães e pais como parte do projeto pedagógico.¹¹

Em 25 de outubro de 2018, um professor de História de uma escola privada de Fortaleza (CE) exibiu o filme “Batismo de sangue” para uma turma de 2º ano do Ensino Médio, como tem feito nos últimos cinco anos. Um estudante gravou um trecho da exibição, com cenas de tortura impingidas por órgãos policiais durante a Ditadura Militar brasileira, e o postou em redes sociais, acusando o docente de “doutrinação comunista”. Imediatamente, o professor se tornou alvo de ataques e igualmente de algumas defesas, principalmente por parte de mães e pais da escola, que também trocaram mensagens em grupos de *Whatsapp*. No dia 29 de outubro, estudantes da escola organizaram uma homenagem ao docente.¹²

No dia 1º de novembro de 2018, em uma escola estadual no município de Caieiras (SP), a pedido de seu pai, uma aluna filmou uma aula de uma professora sobre a Segunda Guerra Mundial, que necessariamente passa por temas como socialismo e fascismo, com textos de apoio disponíveis nos materiais didáticos distribuídos pelo Governo do Estado e conforme prevê o currículo da Secretaria de Educação. Conforme relato de um conselheiro da APEOESP (Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo), o pai foi à escola, onde discutiu com a professora e a direção, dizendo-se eleitor de Jair Bolsonaro, atribuindo o ensino daquele conteúdo ao PT, e afirmando que queria ir à sala dos professores

¹¹ O relato foi feito diretamente à pesquisadora pela mãe de um estudante da escola em 30/10/2018.

¹² Informações divulgadas em matéria jornalística publicada pelo jornal *O Povo*, do Ceará, disponível em: <https://www.opovo.com.br/noticias/fortaleza/2018/10/professor-criticado-filme-ditadura-santa-cecilia-homenagem-estudantes.html> [Acesso em 31/10/2018].

“para ver se os armários deles não estavam cheios de adesivos do PT”... Em estado de choque e amedrontada, a professora foi orientada pelo conselheiro sindical a registrar boletim de ocorrência.¹³

Ao abrir a possibilidade de que ações, posturas, falas e posicionamentos de docentes em sala de aula sejam permanentemente vigiadas e denunciadas, a ideologia do Escola Sem Partido instaura um clima insano e uma prática constante de livre perseguição na escola, sustentados na cultura da delação. Como obviamente não é óbvio – e o pleonasma nesse caso se faz necessário –, que qualquer objetividade possa ser mantida, fica a cargo dos acusadores julgar o que seria um posicionamento político “enviesado”, uma postura que possa valorizar um credo religioso em detrimento de outros, uma opinião ou explicação sobre sexualidade que “venha a ferir a moral e os bons costumes” e assim por diante. Já há relatos de professores questionados em aulas de Biologia, em cursos de nível superior, quando tratam de temas obrigatórios do currículo, como a Teoria da Evolução, pois isso viria a ofender crenças criacionistas em torno da existência da vida humana no planeta.¹⁴

Sob a ideologia da Escola Sem Partido, em lugar de um espaço produtivo de ensino e aprendizagem, de questionamento, reflexão, busca pelo conhecimento, cultivo do saber e da ciência e de construção do pensamento crítico, a escola se torna palco de “tribunais ideológicos e morais”, de um regime de inquisição, em que os estudantes devem estar o tempo todo armados para delatar. É o paradoxo de uma escola sem educação! (CARA, 2016, p. 47)

Medo de ensinar

É amplamente sabido, estudado e divulgado em periódicos científicos e em canais de organizações sindicais de professores o adoecimento docente no Brasil e em outros países, derivado de péssimas condições de trabalho, incluindo relações perniciosas no ambiente escolar. A ideologia do Escola Sem Partido só vem agravar esse quadro, pois acrescenta, entre as condições de trabalho, um elemento macabro para as relações entre professores e alunos: o medo.

¹³ O ocorrido foi relatado pelo conselheiro da APEOESP diretamente à pesquisadora. Segundo esse informante, o pai da estudante denunciou a professora e a escola junto à Diretoria de Ensino.

¹⁴ Alguns desses relatos foram feitos por estudantes de licenciatura nas aulas da disciplina de POEB (Política e Organização da Educação Básica), ministradas pela pesquisadora no segundo semestre de 2017, na Faculdade de Educação da USP.

Há registros de casos em que docentes caíram em doenças psíquicas, como síndrome do pânico e depressão, em decorrência de acusações sofridas ao estilo do Escola Sem Partido e dos ataques públicos delas derivados, ecoados em redes sociais. É o caso de uma professora de Niterói (RJ), que em maio de 2017, ao expor a ascensão da juventude hitlerista na Alemanha, fez um aparte para responder ao questionamento de um estudante, que comparou Hitler ao presidenciável Jair Bolsonaro. O trecho da fala da professora (cerca de 2 minutos de um total de 1 hora e 40 minutos de aula) foi gravado por outro estudante e divulgado em redes sociais. Mas foi na página do então vereador Carlos Jordy (PSC) – recentemente eleito deputado federal por nova legenda, o PSL –, que o caso ganhou projeção. Ali, a docente recebeu ameaças de morte e adjetivações como “desqualificada”, “lixo”, “aliciadora”, “comunista satânica”¹⁵.

É fácil concluir que seria impossível um processo educacional produtivo em um clima composto pelo que foi descrito até aqui. Não se ensina e tampouco se aprende com base em insegurança, medo e desconfiança. O impacto de uma tal ideologia e prática de perseguição pode ser avassalador, pois além de atingir os docentes diretamente acusados, terá ressonâncias sobre seus colegas e familiares, que sentirão sobre si mesmos os riscos das acusações e ameaças. Sobre aquelas e aqueles que *ainda* não foram acusados, há de pairar uma nuvem de pavor. Uma mãe, um pai, uma esposa, um esposo, uma filha, um filho de uma professora ou de um professor estarão sempre apreensivos com o que pode acontecer com seu parente...

Considerações finais

Ainda em fase preliminar, os primeiros levantamentos da pesquisa aqui apresentada trazem dados para refletir sobre uma situação de ataque mordaz ao professorado, que pode incorrer na descaracterização da profissão docente e, em última instância, na reconfiguração do direito à educação e de sua oferta e garantia no Brasil.

No dia 25 de outubro de 2018, em um evento acadêmico na Faculdade de Educação da USP, uma professora da rede municipal de São Paulo relatou que, após exibir para uma turma de 6º ano o filme “Viva, a vida é uma festa”, pois estavam discutindo como culturas

¹⁵ Junto com outros dois casos, o relato consta de matéria produzida pela revista *Nova Escola*. Informações disponíveis em: <https://novaescola.org.br/conteudo/11638/depois-do-esculacho-do-escola-sem-partido-como-fica-a-vida#> [Acesso em 1/11/2018].

diferentes lidam de modo distinto com a morte, ouviu de um estudante que aquilo era “coisa do demônio”, pois se trataria de um “filme espírita”.

Aqui não importa se a história parou ou não por aí. Interessa perceber que a ideologia do Escola Sem Partido está tristemente se instalando “no coração da escola”. Com estudantes de qualquer faixa etária “armados” para vigiar e denunciar seus professores, quem precisa de polícia, fiscais ou qualquer função remunerada pelo Estado para cumprir o papel de inquisidor? Quem precisa gastar para colocar escutas nas paredes das salas de aula, a exemplo do que chegou a ser feito no Brasil à época da Ditadura Militar?¹⁶

Ao afirmar que o Escola Sem Partido se configura como um tipo de terrorismo contra o magistério, o professor Luiz Carlos Freitas se pergunta: “Além de discriminado salarialmente, agora o magistério também será vigiado e será motivo de denúncias subjetivas e retiradas do contexto da aula. Quem vai querer ficar nesta profissão?” (FREITAS, 2018, s/p).

A fuga de uma carreira que somente na educação básica pública reúne cerca de 2,2 milhões de profissionais no Brasil pode, talvez, atender a interesses que extrapolam preocupações morais ou ideológicas. Afinal, estudos comparativos sobre custos da educação básica por aluno em várias partes do mundo vêm demonstrando que no mínimo 80% dos gastos no setor são invertidos em remuneração de pessoal (OECD, 2018, p. 249).

Independentemente dos interesses a que serve, ou ao contrário, justamente por conta deles, o fato é que a ideologia do Escola Sem Partido vai se alastrando pelo Brasil, colocando-se como elemento de desorganização do processo pedagógico, escanteando as discussões em torno das condições de trabalho e impondo-se como elemento prioritário para a gestão escolar e para a coordenação do trabalho na escola. Nesse contexto, é imprescindível que todos os agentes envolvidos com a garantia do direito à educação, na escola e em outras instâncias, busquem e construam, de modo coletivo, meios de proteção para que possam desempenhar sua parte no cumprimento de dois objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, expressos no art. 3º da Constituição, em seu Título I (Dos Princípios Fundamentais):

¹⁶ No início de 2014, quando o Golpe Militar de 1964 completou 50 anos, o jornal *O Globo* publicou uma série de matérias sobre a censura à educação (básica e superior) àquela época. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/perseguiacao-professores-na-ditadura-incluiu-escutas-em-sala-11895437> [Acesso em 2/11/2018].

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, 1988).

Referências

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm [Acesso em 4/11/2018].

BRASIL. *Parecer de 8/5/2018 do relator ao projeto de lei 8170/2014*. Câmara dos Deputados, 2018a. Disponível em: <https://goo.gl/8TfdWU> [Acesso em 2/11/2018].

BRASIL. *Parecer substitutivo de 30/10/2018 do relator ao projeto de lei 8170/2014*. Câmara dos Deputados, 2018b. Disponível em: <https://goo.gl/xrXUBj> [Acesso em 2/11/2018].

CARA, Daniel. O programa “escola sem partido” quer uma escola sem educação. In: *A ideologia do movimento Escola Sem Partido: 20 autores desmontam o discurso*. São Paulo: Ação Educativa, 2016. p. 43-47.

COHEN, Stanley. *Folk devils and moral panics*. London: MacGibbon and Kee, 1972.

DEBORD, Guy. *A sociedade do espetáculo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2016.

FREITAS, Luiz Carlos. Santa Catarina: terrorismo contra o magistério. In: *Avaliação Educacional – Blog do Freitas*, 29/11/2018. Disponível em: <https://avaliacaoeducacional.com/2018/10/29/santa-catarina-terrorismo-contra-o-magisterio/> [Acesso em 30/10/2018].

FRIGOTTO, Gaudêncio (Org.). *Escola “sem” partido: esfinge que ameaça a educação e a sociedade brasileira*. Rio de Janeiro: UERJ, LPP, 2017.

GONÇALVES, Ednéia. SOUZA, Ana Lucia Silva. Reeducação das relações raciais e escola sem partido. In: *A ideologia do movimento Escola Sem Partido: 20 autores desmontam o discurso*. São Paulo: Ação Educativa, 2016. p. 137-148.

NAPOLITANO, Marcos. Recordar é vencer: as dinâmicas e vicissitudes da construção da memória sobre o regime militar brasileiro. In: *Antíteses*, Londrina, 15 (8), nov. 2015, p. 09-44.

OECD. *Education at a glance 2018: OECD Indicators*. Paris: OECD Publishing, 2018.

PARO, Vitor Henrique. *Crítica da estrutura da escola*. São Paulo: Cortez, 2011.

PAÇO CUNHA, Elcemir. REZENDE, Thiago Dutra Holanda de. Participação e miséria brasileira: o participacionismo nas condições de possibilidade do capitalismo no Brasil. In: *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 52 (3), maio - jun. 2018, p. 345-362.

XIMENES, Salomão Barros. O que o direito à educação tem a dizer sobre “escola sem partido”? In: *A ideologia do movimento Escola Sem Partido: 20 autores desmontam o discurso*. São Paulo: Ação Educativa, 2016. p. 49-58.

_____. Desvendando o Relatório do PL “Escola sem Partido”. In: *Blog do Salomão Ximenes*, 9/5/2018. Disponível em: <https://goo.gl/nfS5ZB> [Acesso em 10/5/2018].

O DIREITO À EDUCAÇÃO: A VIDA DE FAMÍLIAS DE CRIANÇAS PEQUENAS COM DESENVOLVIMENTO ATÍPICO

Débora Dainez¹

Adriana Lia Frizman de Laplane²

Introdução

Em decorrência da Constituição Brasileira de 1988, fruto de uma construção histórica de lutas e embates sociais, o princípio da universalização dos direitos sociais tem ancorado a definição das políticas públicas nos últimos anos. Com a abertura democrática, que ofereceu maior oportunidade de participação popular, medidas foram tomadas em direção à ampliação do atendimento aos grupos antes excluídos das diferentes políticas sociais.

É importante considerar que o país que tratou de implementar os direitos assegurados constitucionalmente também foi marcado pela presença de políticas neoliberais. Logo, as políticas universais sociais (da educação, saúde, assistência social) são propostas em um contexto de retração do setor público, de regulação e restrição econômica, o que afeta a qualidade dos serviços oferecidos (KASSAR, 2011). Além disso, as tentativas de ampliação das políticas sociais na direção da universalização conviveram com processos de privatização e terceirização dos serviços públicos, o que recolocou a discussão sobre o estatuto dos direitos sociais (SILVA; ARELARO, 2017).

No sentido de assegurar esses direitos sociais em um contexto de retração econômica e de minimizar processos de exclusão atinentes a uma sociedade que se caracteriza pela desigualdade social, adotam-se políticas de inclusão social (KASSAR, 2011). As políticas inclusivas, que têm em vista a democratização de bens sociais, supõem o direito à cidadania, coberto pelo ordenamento jurídico do país. Ou seja,

¹ Fonoaudiologia. Mestrado em Educação pela UNIMEP. Doutorado em Educação pela UNICAMP. Pós-Doutorado pela FE/UNICAMP e pela FCM/UNICAMP. Professora adjunta do DCHE/UFSCar-Campus Sorocaba.

² Pedagogia, Mestrado e Doutorado pela FE/Unicamp. Pós-doutorado na Universidade de Birmingham, Reino Unido. Professora Associada no DDHR/FCM/UNICAMP. Grupos de pesquisa: Desenvolvimento, Linguagem e Práticas Educativas (FCM/UNICAMP) e Políticas públicas de educação e inclusão (UFMS).

avançar no conceito de inclusão requer generalização e universalização dos direitos humanos e sociais (CURY, 2005).

Kruppa (2017) analisa a evolução crescente do acesso à educação regular quando esteve em pauta no país a elaboração da política educacional pública sob a ótica da inclusão e a afirmação da educação como um direito social. Conforme mostra em seu estudo, o acesso e a qualidade da educação estão relacionados com a possibilidade de democracia nos mecanismos de gestão educacional. A autora afirma ainda que a própria expansão do acesso à educação pode ser considerada um fator indicativo de que o país apresenta condições de se organizar no sentido de efetivar qualidade de vida para as classes populares.

Em tempos de virada política e de valores sociais, o que podemos esperar em relação a segmentos da população brasileira que historicamente se encontram em condição de desvantagem política, social, econômica, cultural, de gênero, de etnia? Tendo em vista a educação das crianças pequenas, com deficiências, dificuldades e desenvolvimento atípico, que forças operam no atendimento à diversidade dos modos de aprender, de participar, de viver, de ser?

Considerando os paradoxos da conjuntura atual, em que se abre um interstício para projetos de país (nos níveis: econômico, político e social), potencialmente dissociados de propostas de desenvolvimento social e se vislumbra um panorama em que se sobressaem o individualismo, a competição, o pragmatismo, a eficácia, o conformismo e a violência; faz-se premente a criação de espaços democráticos mais humanitários potencializadores de ações coletivas, de gestos de respeito às singularidades, de justiça, igualdade e coesão social, do entendimento da diversidade como condição humana.

Nesse sentido, consideramos, assim como Ball (2001) e Laplane (2004, 2006), entre outros pesquisadores, que a discussão das políticas públicas precisa ocorrer em termos de seus impactos nas relações e práticas sociais, educacionais. Analisar os conflitos implicados na esfera da prática cotidiana, assim como os processos de lutas e acomodações é fator essencial para a avaliação e formulação de políticas públicas.

Partimos, portanto, do princípio de que abordar o direito à educação de crianças pequenas, exige uma aproximação com as realidades das famílias, procurando incorporá-las a um projeto societário qualitativamente superior ao que existe, que

contemple as demandas sociais e as condições concretas de vida. Buscamos neste texto tratar a educação infantil como uma questão de direito humano e social e, nessa perspectiva, discutir de que modo as práticas educacionais têm levado em conta a diversidade e a singularidade dos modos de ser criança, analisando, para isso, as percepções e as situações vividas pelas famílias em relação aos desafios enfrentados para a permanência de seus filhos nas creches e pré-escolas.

O atendimento à diversidade na educação infantil

Por ser reconhecida como um período crítico no processo de aprendizagem e desenvolvimento da criança, a educação infantil é um tema recorrente na contemporaneidade. A discussão sobre a educação da criança pequena faz-se necessária uma vez que, apesar dos inúmeros estudos e experiências realizadas no Brasil e em outros países do mundo, os quais destacam a importância desse nível de ensino para o desenvolvimento da criança, não há uma concepção generalizada por parte da sociedade de que a criança, sobretudo a de zero a três anos, deva estar inserida no contexto educacional (VITTA, SILVA, ZANIOLO, 2016).

A educação da criança pequena foi reconhecida como direito social, dever do Estado e opção da família, a partir dos dispositivos da Constituição Federal de 1988, desdobrando-se daí o Estatuto da Criança e do Adolescente, promulgado em 1991. É relativamente recente a incorporação jurídica da criança como sujeito de direitos, sobretudo no que condiz ao direito à educação. Como aponta o estudo de Kramer (2006), o atendimento das crianças estava a cargo de instituições assistenciais e comunitárias a serviço de pais que precisavam trabalhar para o sustento da família. Segundo a autora, na década de 1970, as políticas educacionais voltadas às crianças de zero a seis anos se pautavam na educação compensatória com vistas a suprir carências culturais, deficiências e defasagens daquelas provenientes das camadas populares.

De forma a endossar o princípio constitucional da universalização do acesso à escola, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional n. 9.394/96 (BRASIL, 1996) definiu a educação infantil como a primeira etapa da educação básica nacional. Apresenta como finalidade garantir o desenvolvimento integral da criança pequena (físico, psicológico, intelectual e social), concebendo educação e cuidado de forma indissociável.

A LDBEN n. 9.394/96 instituiu, assim, a inserção das creches ao sistema de ensino. Contando com apoio financeiro da União e dos estados, os sistemas municipais de educação passaram a estruturar e a organizar a educação infantil em creches (0 a 3 anos) e pré-escolas (4 a 5 anos). Esses espaços como parte da educação básica e, portanto, assistidos pelas políticas de educação inclusiva, devem incorporar a educação especial.

É importante comentar que a história da educação especial é marcada pela configuração de uma rede paralela de ensino com forte participação das instituições privadas especializadas (JANNUZZI, 2006). A LDBEN n. 9.394/96 ratifica a disseminação da educação escolar das crianças com deficiência, assegurada constitucionalmente. Contudo, entende-se que dependendo das condições do aluno, esse pode ser encaminhado para instituições privadas especializadas. Ou seja, ao pontuar a educação especial como “modalidade da educação escolar oferecida preferencialmente na rede regular de ensino”, infere-se que a inclusão deve envolver alunos que podem ser incluídos.

Em decorrência dessa Lei, o Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil (BRASIL, 1998), embora mencione a educação de crianças com necessidades educativas especiais, não oferece recomendações nos eixos de trabalho. Alves e Tebet (2009) destacam a forma difusa como o trabalho com essas crianças aparece no Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil de 1998, o qual foi elaborado no sentido de contribuir com a implementação da educação infantil tendo como base os seguintes eixos: diversidade, interação, comunicação, brincar, socialização. De acordo com as autoras, apesar da importância desse documento para a implantação da prática docente inclusiva, ele não oferece apoio expressivo para a atuação dos profissionais com essas crianças.

Em 2001, as Diretrizes Nacionais para a Educação Especial na Educação Básica (BRASIL, 2001b) reiteram a universalização do ensino e a atenção à diversidade brasileira, assegurando a matrícula de todo e qualquer aluno. Destaca a importância da oferta do Atendimento Educacional Especializado (AEE), adquirindo esse, caráter complementar e suplementar. O documento enfatiza, desse modo, a promoção da educação especial nos diferentes níveis de ensino e o atendimento precoce como forma de prevenção.

Em consonância, o Plano Nacional de Educação de 2001 (BRASIL, 2001a), assegurou o atendimento educacional precoce das crianças com deficiência e a ampliação do atendimento na educação infantil. Apesar do avanço em conceber a importância da inclusão das crianças com deficiência dessa faixa etária, segundo Vitta, Silva e Zaniollo (2016) o atendimento a essas crianças na creche passou a ser entendido como estimulação precoce, criando uma ambiguidade por essa também ser designada como modalidade da educação especial; o que gera um efeito de que não há inclusão educacional desse público, mas sim, atendimento clínico, oferecido nos serviços da área da saúde.

Na Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (BRASIL, 2008), consta a referência de que do nascimento aos três anos, o AEE se expressa como intervenção precoce, colocando em interface serviços de saúde e assistência social. A articulação intersetorial com vistas à integração entre ações das políticas de saúde, assistência social e educação se expressa também na Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência) (BRASIL, 2015) destinada a assegurar e promover o exercício dos direitos às pessoas com deficiência.

Ao levantarem e analisarem os dados de matrículas de crianças com deficiência na educação infantil no período de 2007 a 2010, Bueno e Meletti (2011, p.281) observam a seguinte contradição das políticas:

[...] o ideal é que a inclusão de alunos com deficiência seja efetivada o mais precocemente possível, mas as matrículas nesta etapa não acompanham, sequer, a estagnação observada nas matrículas gerais nessa etapa do ensino básico, nem o crescimento da própria área da educação especial.

O Plano Nacional de Educação (PNE) (BRASIL, 2014a) assume que a educação da criança deve ser integral e segue na direção de garantir a melhoria da qualidade da educação com a universalização da educação infantil na pré-escola para as crianças de quatro a cinco anos e a ampliação da oferta em creches para crianças até três anos. Com a meta 4, assegura estratégias de promoção da universalização do atendimento escolar de crianças de zero a três anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação. Pontua a criação de centros multidisciplinares de

apoio, pesquisa e assessoria integrando profissionais das áreas de saúde, assistência social e educação, de modo a apoiar o trabalho dos professores.

Laplane e Pietro (2010), ao avaliarem as diretrizes e estratégias a serem consideradas no PNE para o decênio 2011 a 2020, salientam a extensão do direito à educação para crianças de zero a três anos com integração entre os sistemas de saúde e assistência social; desafio esse histórico no Brasil, conforme corrobora o estudo de Kramer (2006). Entretanto, de acordo com Vitta, Silva e Zaniolo (2016), tais documentos tendem a remeter à saúde e à assistência social o atendimento às crianças pequenas em situação de deficiência e vulnerabilidade social. Há pouca referência ao trabalho educacional realizado na creche com crianças pequenas que ainda não falam, que apresentam deficiências ou desenvolvimento atípico e que requerem atenção específica.

Segundo Alves e Tebet (2009, p.22),

Se ainda estamos engatinhando em relação à implantação da prática inclusiva frente a atual conjuntura político-educacional do país (...), o que diria em relação à inclusão neste nível de ensino [educação infantil], que tão recentemente foi incorporado ao ensino básico, constituindo um direito da criança.

Por meio dessas regulamentações, a educação infantil passa a fazer parte do sistema educacional brasileiro e ser entendida como direito de toda criança, abrangendo as crianças público-alvo da educação especial, as quais adquirem um espaço educacional para viver a infância e participar de processos de desenvolvimento cultural. Todavia, as políticas educacionais voltadas aos alunos com deficiência têm dado pouca atenção à educação infantil, fato esse expresso pelo reduzido número de matrículas em relação às estimativas de incidência (BUENO, MELETTI, 2011).

Entraves da inclusão agregam-se aos desafios históricos da educação infantil relativos à ampliação do acesso e da qualidade: oferta de vagas em creches e pré-escolas, financiamento, número de crianças por educadores, definição de sua finalidade, objetivos e conteúdos, contratação de professores, formação de professores para lidar com as especificidades das crianças pequenas e ancorar o processo de aprendizagem de crianças que suscitam preocupação ao nível de seu desenvolvimento (KRAMER, 2006; BRUNO, 2008; VITTA, SILVA, ZANIOLO, 2016).

Percepções e angústias das famílias sobre a inclusão na educação infantil

Considerar a singularidade e as possibilidades de participação de cada criança nas práticas de produção cultural é um desafio político-social-educacional, visto que na categoria de infância incide historicamente o pressuposto da falta em termos dos conteúdos de desenvolvimento humano. Parte-se do que a criança não é, daquilo que ela não tem, ao invés de valorizar o que ela é e o que ela traz das vivências cotidianas (KRAMER, 1987). Esse pressuposto somado à condição atípica de desenvolvimento muitas vezes tende a coadunar em processos de patologização da infância e exclusão social e educacional das crianças.

Trazemos para a discussão relatos de mães cujos filhos apresentam atraso no desenvolvimento da linguagem e são acompanhados no Centro de Estudos e Pesquisas em Reabilitação (CEPRE), pertencente à Faculdade de Ciências Médicas da Unicamp. Abrimos espaço de escuta aos pais sobre a experiência educacional de seus filhos na educação infantil, assim como às percepções e angústias vividas nesse processo.

Relato da mãe de Rafa, criança com 4 anos e 2 meses de idade com atraso no desenvolvimento da linguagem:

Em conversa com a mãe sobre a possibilidade de Rafa frequentar a pré-escola, ela relata que tanto ela como o pai do Rafa, têm medo de colocar o filho na pré-escola porque ele não fala. Diz que ele não irá ser compreendido e não receberá os cuidados necessários. Ambos consideram que Rafa não poderá frequentar a escola antes dos seis anos, idade na qual pressupõem que o filho já fale e tenha certa autonomia.

A situação de criança pequena associada ao fato de Rafa não falar, gera na família o medo de que ele venha a sofrer riscos físicos e psíquicos nas relações e práticas que configuram a pré-escola. Não falar, aqui significa falta de autonomia para resolver conflitos com colegas, para solicitar ajuda das professoras, para notificar os pais; demarca a fragilidade da criança nas interações. A iniciativa, então, tomada pela família é não expor o filho às interações que podem envolver conflitos e tensões, protegê-lo do contato com o outro que pode não compreender o seu dizer.

Nota-se que as características e particularidades do filho se evidenciam como um problema para a mãe frente à inserção da criança nas instituições sociais. Sobressai nesse relato a suposição de que a pré-escola é um espaço inadequado para atender as demandas de desenvolvimento e de linguagem da criança, de garantir proteção e bem-

estar. A imagem socialmente incorporada pela família é a de que essa instituição valoriza e tem condições de lidar com modos homogêneos e predominantes de interação e comunicação, os quais divergem daqueles apresentados por Rafa. Singularidade da criança que não coincide com as normas e padrões de comunicação e interação estabelecidas, normas e padrões que não contemplam a singularidade da criança. Esse trocadilho nos faz pensar na *atenção a todos na sua singularidade*.

Em diálogo com Vigotski (1997) e Fromm (1970, 1987) podemos entender como a estrutura educacional se organiza a partir de uma dada coletividade, de um tipo psicofísico de pessoa, pautados nos padrões de normalidade. Aqueles que não se enquadram são excluídos, muitas vezes, radicalmente, sem que sejam ensaiadas tentativas de mediação. Rafa não chega a frequentar a educação infantil.

A percepção da família expressa a contradição de que, embora conte com o respaldo legal, está desamparada em termos da qualidade de atendimento educacional e do apoio específico oferecido. Assim, ela toma para si a responsabilidade da educação do filho nessa fase do desenvolvimento. A posição social ocupada – a de pais que têm um filho que não corresponde aos padrões de desenvolvimento esperados socialmente – gera o *sentimento de não pertencimento institucional*, mesmo na etapa da educação infantil.

Apesar de que a Lei de Diretrizes e Bases n. 9394/96 (BRASIL, 1996) prevê a complementaridade da educação infantil à ação da família, ambos os contextos se distanciam e se dissociam no tocante aos processos de aprendizagem e desenvolvimento da criança pequena,

Relatos da mãe de Rick, criança com 2 anos e 6 meses de idade com atraso no desenvolvimento da linguagem e suspeita de transtorno do espectro do autismo:

A mãe foi chamada na creche pelo motivo de que Rick não estava ficando bem no momento da refeição. Segundo ela, as professoras disseram que ele não estava comendo, que ficava muito agitado, chorando e apresentando comportamentos estereotipados. A mãe conta que quando chegou à creche, um pouco depois do momento da refeição, deparou com o filho no meio da roda de leitura das crianças, chorando e girando em volta. A professora que lia uma história com fantoches, falou que já tinha tentado acalmá-lo, mas que não conseguia.

Se no âmbito da definição de políticas públicas temos o princípio da “educação para todos” regendo a elaboração de leis e diretrizes, no âmbito das práticas

encontramos a diversidade e suas demandas educacionais. O acolhimento de todos e de cada um nas suas especificidades e possibilidades é o desafio pedagógico que se apresenta em uma estrutura educacional que opera sob uma lógica que transforma a exclusão objetiva em exclusão subjetiva (FREITAS, 2002). Essa lógica permeia também a educação infantil, principiando processos de seleção e exclusão (BOURDIEU; CAMPAGNE, 2010). Entendida como etapa inicial que subsidiará as demais, já se projeta na educação infantil, o percurso daqueles que não permanecerão no sistema de ensino, ou daqueles que prosseguirão as suas carreiras acadêmicas com êxito, assim como as trajetórias daqueles que permanecerão no sistema, mas enfrentarão percalços as próximas etapas da educação básica.

Embora Rick ocupe fisicamente o lugar central na roda de leitura, está à margem da coletividade. A mãe é chamada para buscar o filho que não se adapta, que não pode ser contido, que não participa como desejado na atividade, que não foi possível incluir; quando em termos das leis orientadas pelo princípio da educação inclusiva, espera-se que a pré-escola estivesse organizada de modo a ter condições de acolher e manter com qualidade “todas” as crianças no espaço educacional comum.

A mãe conta que foi buscar o filho na creche e viu que todas as crianças da turma dele estavam com brinquedos que haviam trazido de casa. Perguntou para a professora sobre a situação observada. A professora disse que era o dia combinado com as crianças de trazerem os seus brinquedos para brincarem e trocarem com os coleguinhas; que informava as famílias via bilhete no caderno de recados. A mãe falou que ela não havia recebido o bilhete e que o Rick também gostaria de participar. Na próxima semana veio o bilhete.

Em quais atividades Rick (não) pode participar? Quais são os critérios que definem as possibilidades de participação da criança em determinada brincadeira? O pressuposto que opera, mesmo na educação infantil – em que se espera que a criança encontre espaços abertos à socialização –, é o de que o menino não teria capacidade de interagir e comunicar com os colegas, de trocar os brinquedos, de participar de uma brincadeira coletiva. A criança é olhada não enquanto criança, mas a partir da hipótese diagnóstica do transtorno do espectro do autismo.

Do ponto de vista da mãe, o filho pode e deve participar das atividades em conjunto. Demonstra estar atenta e envolvida na educação do filho. Deseja compartilhar com a creche essa responsabilidade. Ela demanda a abertura à inclusão e ao diálogo

próximo. Mediante a reivindicação da mãe, Rick passa a ser considerado na proposta de brincadeira.

Por um lado, se o amparo constitucional viabilizou atitudes familiares como a dessa mãe, por outro lado, a efetivação do direito a educação de qualidade, em igualdade de condições ainda depende da mobilização permanente das famílias.

Segundo a mãe, colocou o filho na creche, pois considera a importância desse ambiente para a socialização e desenvolvimento dele. Estava se organizando, inclusive, para deixá-lo em período integral, quando, diante dos últimos fatos ocorridos, comentou sobre a preocupação em deixá-lo na creche e que conjecturava a possibilidade de colocá-lo em uma instituição especializada, para que Rick recebesse mais atenção e estimulação para se desenvolver.

A mãe que entendia a educação infantil como lócus de desenvolvimento do filho, justamente por ser o espaço que privilegiaria a interação social, vai reduzindo as expectativas em relação às possibilidades educacionais oferecidas. Produz-se o sentido de não pertencimento do filho àquele espaço; instala-se a dúvida sobre se a creche seria a melhor opção para atender as suas necessidades.

A ideia de retirar o filho da creche, nessa situação, não se configura como uma escolha da família, mas como uma alternativa gerada pela falta de apoio específico na educação da criança pequena. Revela-se, assim, um problema de política pública, de extensão do direito à educação para crianças de zero a três anos, sobretudo das que apresentam desenvolvimento atípico.

A Nota Técnica no. 4 de 2014 do MEC (BRASIL, 2014b) afirma a importância de definição, formulação e implementação de políticas públicas educacionais em atendimento às especificidades dos estudantes de forma a garantir a participação e a aprendizagem em todas as etapas da educação básica. Destaca o caráter pedagógico e não clínico do AEE, podendo o professor, se necessário, articular-se com profissionais da área de saúde para estudo do caso.

No entanto, há de se considerar que ainda há pouca discussão sobre o que seria e como ocorreria o Atendimento Educacional Especializado na educação infantil. Não há clareza em termos legais e formulações suficientes. Conforme fora apontado por Vitta, Silva e Zaniolo (2016), já mencionado acima, alguns documentos remetem à saúde e à

assistência o atendimento específico às crianças pequenas com deficiência, transtornos e atrasos no desenvolvimento.

A mãe chega aflita ao atendimento e comenta que a escola havia requerido a ela solicitar à fonoaudióloga encaminhamento à psiquiatria, pois era necessário um laudo confirmando o autismo para que Rick pudesse ter um apoio específico na creche.

A Nota Técnica (BRASIL, 2014b) esclarece que o direito à educação da criança não pode ser cerceado pela exigência de laudo e diagnóstico clínico. Entretanto, uma das estratégias que estados e municípios têm adotado é pressionar os pais e profissionais para obtenção de diagnóstico, impondo barreiras à garantia de recursos essenciais para subsidiar o acesso à educação. Ao atrelar a oferta do serviço especializado ao laudo, instauram-se processos de exclusão, já que crianças sem laudo, mas com necessidades especiais, tendem a não permanecer no sistema educacional quando não são oferecidas condições apropriadas.

Embora esteja disposto um conjunto de leis que assegura a promoção de aprendizagem e desenvolvimento de todas as crianças, independente de terem ou não algum diagnóstico, a demanda por laudo médico faz-se presente na vida dessas famílias, gerando angústias e sofrimentos, o que afeta os processos de subjetivação da criança, limita a sua participação nas práticas e atividades educacionais.

Considerações

Nas palavras de Cury (2005, p. 19, grifos do autor): “se a educação infantil é a etapa ‘básica’ da educação básica, se ela é direito, então o Estado ainda não chegou até onde deveria para corresponder ao ‘dever do Estado’ ”.

Em contradição com os valores amparados por uma legislação que alcança um tom avançado até o momento, as ações ainda não têm sido suficientes para fazer da inclusão um patamar de maior igualdade e equidade na vida social (CURY, 2008). Vemos as dificuldades de incluir já na educação infantil, em espaços caracterizados pelo cuidado, pela socialização, pela brincadeira coletiva, pelas atividades lúdicas e interacionais. Mesmo mediante um currículo que não se refere à aprendizagem cognitiva, de conteúdos sistematizados, não se atinge a criança na sua singularidade,

imperando o pressuposto da patologização. Não há espaço para a diversidade na normatividade institucional.

Chamamos a atenção para a efetivação do direito à educação, à aprendizagem das crianças mediante uma luta cotidiana das famílias. As famílias de crianças com desenvolvimento atípico e alterações de linguagem começam a enfrentar dificuldades já na creche, e estas tendem a se multiplicar ao longo do processo de escolarização.

Diante dos obstáculos e barreiras sociais, algumas famílias descreditam e se distanciam, outras hesitam e desistem, outras insistem e resistem, ancoradas nos direitos explicitados nas diversas leis e documentos educacionais. Os depoimentos das famílias de crianças pequenas lançam luz sobre a importância da escola e dos equipamentos de saúde para propiciar o desenvolvimento e a aprendizagem em condições de igualdade. A primeira, precisa acolher a criança e oferecer o atendimento que ela necessita e a segunda, deve colaborar com a escola e a família, oferecendo espaços de conhecimento e interlocução focados nas necessidades específicas de cada criança. Entretanto, o processo de inclusão da criança pequena na educação infantil esbarra nos condicionantes administrativos que se pautam pelo menor custo possível para atender o maior número possível de crianças.

Referências

ALVEZ, H. C.; TEBET, G.C. A formação de professores no paradigma da inclusão: a educação infantil e a educação especial em pauta. *Cadernos de Terapia Ocupacional da UFSCar*, São Carlos, v. 17, n.1, p. 7-23, 2009.

BALL, S.J. Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em educação. *Currículo sem Fronteiras*, v.1, n.2, p.99-116, 2001.

BOURDIEU, P.; CHAMPAGNE, P. Os excluídos do interior. In: NOGUEIRA, M.; CATANI, A. (org). Bourdieu, P. *Escritos de Educação*. 11 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010, p.217-228.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil (1998)*. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. Lei 9.394/96. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Brasília: Subsecretaria de Edições Técnicas, 1996.

_____. *Referenciais Curriculares Nacionais para a Educação Infantil*. Brasília, DF: MEC, SEF, 1998.

_____. *Plano Nacional de Educação - PNE*. Brasília, DF: INEP, 2001a.

_____. *Diretrizes nacionais para a educação especial na educação básica*. Brasília, DF: 2001b.

- _____. *Política Nacional Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva*. Brasília, DF: MEC, 2008.
- _____. *Plano Nacional de Educação - PNE*. Brasília, DF: INEP, 2014a.
- _____. *Nota Técnica n.04/2014/MEC/SECADI/DPEE*. Brasília, DF: MEC, 2014b.
- _____. *Lei 13.146/2015. Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência)*. Brasília, DF: MEC, 2015.
- BRUNO, M.M.G. A construção da escola inclusiva: uma análise das políticas públicas e da prática pedagógica no contexto da educação inclusiva. *Revista @mbienteeducação*, São Paulo, v.1, n.2, p.56-67, 2008.
- BUENO, J.G.S; MELETTI, S.M.F. Educação infantil e educação especial: uma análise dos indicadores educacionais brasileiros. *Revista Contrapontos – Eletrônica*, v.11, n.3, p.278-287, 2011.
- CURY, C.R.J. Políticas inclusivas e compensatórias na educação básica. *Cadernos de Pesquisa*, v.35, n.124, p.11-32, 2005.
- CURY, C.R.J. A educação escolar, a exclusão e seus destinatários. *Educação em Revista*, n.48, p.205-222, 2008.
- FREITAS, L.C. A internalização da exclusão. *Educ. Soc.*, v.23, n.80, p.299-325, 2002.
- FROOM, E. *O medo à liberdade*. 7. ed. Rio de Janeiro, RJ: Zahar, 1970.
- _____. *Ter ou ser*. 4.ed. Rio de Janeiro, RJ: Guanabara Koogan S.A., 1987.
- JANNUZZI, G. M. *A educação do deficiente no Brasil: dos primórdios ao início do século XXI*. 2. ed. Campinas: Autores Associados, 2006.
- KASSAR, M.C.M. Políticas sociais, políticas de inclusão? In:_. *Diálogos com a diversidade: sentidos da inclusão*. Campinas: Mercado de Letras, 2011, p.17-38.
- KRAMER, S. *A política do pré-escolar no Brasil: a arte do disfarce*. Rio de Janeiro: Dois Pontos, 1987.
- KRAMER, S. As crianças de 0 a 6 anos nas políticas educacionais no Brasil: educação infantil e é fundamental. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 27, n. 96, 2006.
- KRUPPA, S.M.P. Política educacional brasileira – avanços, limites, desafios. In:_. *Direitos sociais, diversidade e exclusão: a sensibilidade de quem as vive*. Campinas, SP: Mercado de Letras, 2017, p.127-156.
- LAPLANE, A.L.F. Notas para uma análise dos discursos sobre inclusão escolar. In: GÓES, M.C.R.; LAPLANE, A.L.F. *Políticas e práticas de educação inclusiva*. Campinas, SP: Autores Associados, 2004, p. 5-20.
- LAPLANE, A.L.F. Uma análise das condições para a implementação de políticas de educação inclusiva no Brasil e na Inglaterra. *Educ. Soc.*, Campinas: CEDES, v. 27, n. 96, out. 2006.
- LAPLANE, A.L.F.; PRIETO, R. G. Inclusão, diversidade e igualdade na CONAE 2010: perspectivas para o novo plano nacional de educação. *Educ. Soc.*, Campinas, v.31, n.112, p.919-938, 2010.
- SILVA, S.; ARELARO, L.R.G. Avaliando políticas sociais no Brasil: algumas diretrizes fundamentais. In:_. *Direitos sociais, diversidade e exclusão: a sensibilidade de quem as vive*. Campinas, SP: Mercado de Letras, 2017, p.15-48.

VYGOTSKI, L.S. *Obras Escogidas*, v.V. Madrid: Visor Distribuciones, S.A., 1997.

VITTA, F.C.F.; SILVA, C.C.B.; ZANIOLO, L.O. Educação da criança de zero a três anos e educação especial: uma leitura crítica dos documentos que norteiam a educação básica. *Revista Brasileira de Educação Especial*, Marília, v.22, n.1, p.9-26, 2016.

A GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO ÂMBITO DOS PLANOS DE EDUCAÇÃO DE MUNICÍPIOS SUL-MATO-GROSSENSES

Regina Tereza Cestari de Oliveira¹

Introdução

O objetivo deste artigo é analisar o processo de materialização dos Planos Municipais de Educação 2015-2025 de cinco municípios do estado de Mato Grosso do Sul (MS), a partir da aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, com foco no Art. 9º do PNE e na Meta 19 - gestão democrática, no que se refere à publicação de lei específica para disciplinar a gestão democrática da educação pública.

Entende-se que o PNE ‘constitui o eixo central das políticas educacionais e, portanto, uma efetiva política de Estado’ e sua materialização se efetiva ”na intersecção entre regulamentação, regulação e ação política, marcados por disputas que traduzem os embates históricos entre as classes sociais e, ao mesmo tempo, os limites estruturais que demarcam as relações sociais capitalistas” (DOURADO, 2017, p. 17-46).

Desse modo, reconhece que as políticas educacionais formuladas ou reformuladas no âmbito do Estado, entendido em sentido ampliado (GRAMSCI, 1984), ou seja, que abrange a sociedade política (aparelho governamental) e a sociedade civil, resultam do movimento, de tensões, de correlação de forças sociais, de projetos de sociedade distintos, e, portanto, são objeto de demanda da classe trabalhadora em busca da garantia dos direitos sociais.

Compreende-se, portanto, a importância do plano educacional como instrumento de introdução da racionalidade na educação (SAVIANI, 2010) e que na tradição histórica brasileira, como afirma Dourado (2010, p. 681), as análises indicam que:

¹ Doutora em Educação pela Unicamp. Docente do Programa de Pós- Graduação - Mestrado e Doutorado da Universidade Católica Dom Bosco (UCDB). Pós-Doutorado em Ciências da Educação, Universidade do Minho, Portugal. Coordenadora do Grupo de pesquisa Políticas Públicas e Gestão da Educação (GEPPE).

[...] as políticas educacionais têm sido marcadas hegemonicamente pela lógica da descontinuidade/continuidade, por carência de planejamento de longo prazo e por políticas de governo, em detrimento da construção coletiva, pela sociedade brasileira, de políticas de Estado.

O foco da pesquisa nos municípios deve-se à importância que adquiriram no federalismo brasileiro, ao assumirem o *status* de entes federados, atribuído pela Constituição Federal (CF) de 1988, com responsabilidades e deveres próprios (BRASIL, 1988), ou seja, conforme o art. 18, “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988, n.p.).

A federação brasileira é hoje formada pela União, por 26 estados, um Distrito Federal e 5.570 municípios (IBGE, 2015), sendo que a maioria desses municípios foi criada após a promulgação da CF de 1988 e, portanto, não dispõe de condições financeiras para arcar com suas despesas e, sobretudo, com a oferta de saúde, educação e outros serviços públicos sob sua responsabilidade (ARAÚJO, 2015), ou seja, grande parte vive à base de transferências dos governos estaduais e do próprio governo federal (CURY, 2002).

Assim, como entes federados, com autonomia atribuída pela referida Constituição Federal (BRASIL, 1988), em tese, “as garantias constitucionais do Estado federativo permitem que os governos locais estabeleçam sua própria agenda na área social”, no entanto, eles são diversos em sua capacidade administrativa, política e financeira, sendo que a arrecadação de tributos é desigual, no plano horizontal, isto é, entre os governos subnacionais (ARRETCHE, 2004, p. 20).

Diante dessas considerações é que se escreve este texto para análise do processo de materialização dos planos de educação, de cinco municípios sul-mato-grossenses, a partir da aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 pela Lei 13.005 de 25 de junho de 2014, com foco no Art. 9º e na Meta 19 - gestão democrática.

Para tanto, dentre os 79 municípios do estado de MS, este localizado na Região Centro-Oeste, foram selecionados os municípios, segundo os seguintes critérios: os mais populosos, acima de 50.000 habitantes e localizados em diferentes regiões do estado (IBGE, 2010), sendo que todos eles têm Sistema e Conselho Municipal de Educação, conforme o quadro a seguir.

Quadro 1: Municípios selecionados para a pesquisa

Município	Localização	População 2010/BGE	População estimada 2015/IBGE
Campo Grande	Centro oeste, capital do estado	786.797 habitantes	853.622 habitantes
Dourados	Sul do estado, apresenta a maior população indígena em área urbana	196.035 habitantes	212.870 habitantes
Corumbá	Oeste do estado, fronteira com a Bolívia	103.703 habitantes	108.656 habitantes
Três Lagoas	Extremo leste do estado	101.791 habitantes	113.619 habitantes
Ponta Porã	Oeste do estado, fronteira com o Paraguai	77.872 habitantes	86.717 habitantes

Fonte: Disponível em: < <http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=5002704>>. Acesso em: 7 jul. 2016.

Segundo estimativa do IBGE (2015), ano da aprovação dos planos municipais, Campo Grande tinha população acima de 301.000 habitantes, Dourados entre 201.000 e 300.000 habitantes, Corumbá e Três Lagoas entre 101.000 e 200.000 habitantes e Ponta Porã, entre 51.000 e 100.000 habitantes. Apresentam características geográficas, urbanas e rurais diferenciadas, o que implica aprendê-los como um processo dinâmico com influências, embates e contradições.

A gestão democrática como princípio do ensino

A Constituição Federal de 1988 define a educação como um bem jurídico, individual e coletivo (VIEIRA, 2001). Assim, a educação brasileira deve ser direito de todos e obrigação do Estado.

Entendida dessa forma, nos termos do autor,

Os principais direitos do homem são declarações e as garantias fundamentais representam os instrumentos necessários à efetivação deles. A ordem constitucional do Brasil protege a vida, a liberdade, a segurança e a propriedade de todos que estejam a ela subordinados. Portanto, nesta ordem constitucional se incluem os direitos educacionais especialmente do aluno, do professor, da escola e da família (VIEIRA, 2001, p. 16).

Como alerta Saviani (2013b, p. 745) é preciso distinguir entre proclamação de direitos e sua efetivação. “A cada direito corresponde um dever. Se a educação é proclamada como um direito e reconhecido como tal pelo poder público, cabe a esse poder a responsabilidade de prover os meios para que o referido direito se efetive”.

A aprovação da Constituição, segundo o autor, finda uma década de grande mobilização e de conquistas no campo educacional. Assim, “se os anos de 1980 foram classificados, do ponto de vista econômico, como a ‘década perdida’, no campo da educação, estes anos se configuraram como uma década de importantes ganhos” (SAVIANI, 2013a, p. 216).

De fato, os direitos sociais declarados e os princípios do ensino incorporados em um capítulo específico pela Constituição, entre outros, a presença inédita do princípio da garantia do padrão da qualidade do ensino e do princípio da gestão democrática indicam avanços em termos de luta e de legislação.

Não é demais lembrar que no âmbito da mobilização no campo educacional, nos anos 1980, que desencadeou no processo Constituinte de 1987-1988, o tema da gestão democrática também integrava a pauta de luta dos educadores que reivindicavam, entre outros, mecanismos de participação - eleição de dirigentes escolares, instituição de conselhos escolares, elaboração de regimento e de projeto pedagógico de forma coletiva, exclusividade do financiamento da escola pública pelo poder público-. “Buscava-se instalar mecanismos de gestão baseados na organização democrática dos diferentes setores que compunham a ‘comunidade escolar’” (ADRIÃO, 2006, p. 57).

A Constituição Federal estabelece, conforme o art. 205, os princípios do ensino pelos quais se deve pautar a educação brasileira:

- I. igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II. liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
- III. pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino.
- IV. gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- V. valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes pública;
- VI. *gestão democrática do ensino público, na forma da lei;*
- VII. garantia de padrão de qualidade;
- VIII. piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal (BRASIL, 1988, grifo nosso).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 reafirmou os princípios do ensino, atribuindo no Art. 3º, Inciso VIII, “gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino” (BRASIL, 1996, n.p.). Assim, ao regulamentar o princípio da gestão democrática (Art. 14), delegou aos sistemas de ensino a sua regulamentação.

Salienta-se que essa transferência de responsabilidade permitiu que as unidades subnacionais construíssem políticas de gestão de sistemas e de unidades escolares extremamente diversas, até hoje. Desse modo, encontram-se nos estados e municípios do país aqueles que instituíram instrumentos de democratização da educação (eleição de diretores, eleição de colegiados escolares, instituição de conselhos escolares, construção coletiva do projeto pedagógico da escola), até aqueles em que o provimento do cargo de diretor escolar é exclusivamente ato do poder executivo, assim com as decisões no âmbito escolar são somente emanadas dos sistemas de ensino, ou mesmo quando há projeto pedagógico, este é resultado, apenas, da tarefa exigida pela burocracia institucional. Verifica-se, também, a crescente modalidade que combina a aplicação de avaliação de competências básicas, mediante prova escrita aos candidatos, seguida de eleição. (FERNANDES; SCAFF; OLIVEIRA, 2013).

Desse modo, concorda-se com Peroni (2012, p. 26), quando afirma que a gestão democrática é parte do projeto de construção da democratização da sociedade brasileira. Nesse sentido, enfatiza que a construção do projeto político-pedagógico, a participação em conselhos, a eleição para diretores, a autonomia financeira, são processos pedagógicos de aprendizagem da democracia, tanto para a comunidade escolar, quanto para a comunidade em geral, uma vez que “a participação, depois de muitos e muitos anos de ditadura, é um longo processo de construção”.

O Plano Nacional de Educação 2014-2024

Cabe destacar que, de acordo com o Art. 214 da Constituição Federal de 1988,

A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:

I - erradicação do analfabetismo;

II - universalização do atendimento escolar;

III - melhoria da qualidade do ensino;

IV - formação para o trabalho;

V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.

VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (BRASIL, 1988, n.p.).

A competência da União de elaborar um Plano Nacional de Educação foi reafirmada na LDBEN, no seu art. 9º, ou seja: “A União incumbir-se-á de: I – elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios” (BRASIL, 1996, n.p.).

Em decorrência, após a tramitação no Congresso Nacional, envolvendo tensões e disputas, foi sancionada, com vetos, pelo presidente Fernando Henrique Cardoso (1999-2002), a Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001 que aprovou o PNE 2001-2010 (BRASIL, 2001, n.p.).

Após vencer o prazo legal de vigência do PNE 2001-2010, no primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2007), em dezembro de 2010, o governo encaminhou ao Congresso Nacional proposta de Plano Nacional de Educação (PNE), depois da realização da Conferência Nacional de Educação (CONAE), intitulada “Construindo um Sistema Nacional Articulado de Educação: Plano Nacional de Educação, suas Diretrizes e Estratégias de Ação”, no período de 28 de março a 1º de abril de 2010, precedida de Conferências Municipais, Estaduais e do Distrito Federal.

Na análise de Saviani (2014) foi acertado o encaminhamento da organização da mencionada Conferência, ao articular, no tema central, a questão da construção do Sistema Nacional de Educação com o Plano Nacional de Educação, na medida em que há uma íntima relação entre esses dois conceitos.

O Projeto de Lei nº 8.035/2010 tramitou no Congresso Nacional, sendo que a Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014, resultado de amplo processo de discussão, confronto de ideias, que compreendeu, em conjunto, a participação da sociedade política e de organismos representativos da sociedade civil, aprovou o Plano Nacional de Educação 2014-2014 e foi sancionada, sem vetos, pela presidente Dilma Vana Rousseff (2011-2014).

O PNE organizado com 20 metas e 253 estratégias, com vigência por 10 (dez) anos (2014-2024) estabelece como diretrizes:

- I - erradicação do analfabetismo;
- II - universalização do atendimento escolar;
- III - superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação;
- IV - melhoria da qualidade da educação;
- V - formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade;
- VI - *promoção do princípio da gestão democrática da educação pública;*

VII - promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País;
VIII - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto - PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade;
IX - valorização dos (as) profissionais da educação;
X - promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental (BRASIL, 2014, n.p. grifo nosso).

Segundo o art. 8º da Lei 13.005 de 2014, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, definindo o prazo de 1 (um) ano contado da publicação desta lei (BRASIL, 2014). Assim, a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios precisam se organizar para alcançar as metas e as estratégias de curto, médio e longo prazo até 2024.

Observa-se que o Art. 9º da Lei nº 13.005, de 2014 estabelece que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão aprovar leis específicas para os seus sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática da educação pública nos respectivos âmbitos de atuação e estabelece o prazo de 2 (dois) anos contado da publicação da mencionada Lei, adequando, quando for o caso, a legislação local já adotada com essa finalidade (BRASIL, 2014).

Para tanto, a Meta 19 do PNE 2014-2024, seguida de oito estratégias, expõe que se deve assegurar, nesse prazo, a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União (BRASIL, 2014).

Apresentam-se, a seguir, os resultados da pesquisa referentes ao processo de materialização dos planos municipais de educação dos cinco municípios sul-mato-grossenses de MS.

O desenvolvimento da pesquisa

Com a aprovação do Plano Nacional de Educação 2014-2024 pela Lei nº 13.005, de 14 de junho de 2014 (BRASIL, 2014), o estado de MS aprovou, no mesmo ano, o Plano Estadual de Educação pela Lei nº 4.621 de 22 de dezembro de 2014 (MATO GROSSO DO SUL, 2014).

Na sequência, o Município de Campo Grande aprovou o Plano de Educação pela Lei nº 5.565, de 23 de junho de 2015 (CAMPO GRANDE, 2015). O Plano define no Art. 2º, entre as diretrizes (Inciso VI), ‘promoção do princípio da gestão democrática da educação pública’ (CAMPO GRANDE, 2015, p. 2). E o Art. 11 estabelece que “Cabe ao Município, a aprovação de lei específica para o sistema de ensino, disciplinando a gestão democrática da educação pública nos respectivos âmbitos de atuação, a partir da publicação e aprovação do Plano Municipal de Educação (PME)” (CAMPO GRANDE, 2015, p. 2).

A Meta 19 do PME de Campo Grande - Gestão democrática visa,

Assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto (CAMPO GRANDE, p. 45).

Nesse sentido, destaca-se a estratégia 19.1 “aprovar lei específica para o sistema de ensino e disciplinar a gestão democrática da educação pública, no prazo de dois anos contados da data da publicação do PME, adequando à legislação local já adotada com essa finalidade” (CAMPO GRANDE, 2015, p. 45).

Em decorrência, a Lei nº 6.023, de 15 de junho de 2018 “Institui a Gestão Democrática e dispõe sobre a eleição direta para diretores e diretores adjuntos das unidades escolares e diretores dos centros de educação infantil da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande – MS” (CAMPO GRANDE, 2018, p. 1).

Conforme o Art. 1º, a gestão democrática do ensino deverá observar os seguintes preceitos: - autonomia das unidades escolares na gestão administrativa, financeira e pedagógica; - livre organização dos segmentos da comunidade; - participação dos segmentos da comunidade escolar nos processos decisórios em órgãos colegiados; - transparência dos mecanismos administrativos, financeiros e pedagógicos; - garantia da descentralização do processo educacional; - valorização dos profissionais da educação; - eficiência no uso dos recursos CAMPO GRANDE, 2018, p. 1).

O Art. 8º define que “Os diretores e diretores adjuntos das unidades de ensino serão escolhidos por meio de eleição direta, pelo voto secreto e paritário, com a participação de todos os segmentos da comunidade escolar, quais sejam: - profissionais

efetivos e convocados da educação; - profissionais efetivos administrativos; - alunos; - pais (CAMPO GRANDE, 2018, p. 2-3).

Importa salientar que esse município optou no PME, conforme estratégia 19.8, por “participar de programas nacionais de formação de diretores e gestores escolares, bem como da prova nacional específica, a fim de subsidiar a definição de critérios objetivos para o provimento das funções” (CAMPO GRANDE, 2015, p. 45). No entanto, no processo de sua materialização, a legislação que instituiu a gestão democrática, indica a escolha desses diretores escolares por meio de eleição direta, pelo voto secreto e paritário, com a participação de todos os segmentos da comunidade escolar.

O Plano Municipal de Dourados, outro município selecionado, foi aprovado pela Lei n. 3.904, de 23 de junho de 2015. Entre as suas diretrizes, consta “a promoção do princípio da gestão democrática da educação pública” (DOURADOS, 2015a, p. 14).

Segundo o PME, no contexto da Rede Municipal de Ensino de Dourados, a gestão democrática, referindo-se à eleição de diretor e diretor adjunto das unidades escolares, “é orientada pela Lei 118, de 31 de dezembro de 2007, e pela Lei nº 2491, de 22 de maio de 2002, esta, por sua vez, foi atualizada pela Lei nº 3097, de 28 de maio de 2008, e pela Lei no 3.166, de 24 de outubro de 2008, e alterada pela Lei nº 21 de julho de 2014” (DOURADOS, 2015^a, p. 99).

A Meta 19 do PME de Dourados define,

Assegurar condições, no prazo de dois anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto (DOURADOS, 2015a, p. 98).

O PME não mencionou nas estratégias, nomeadamente, os critérios para a escolha da direção escolar, indicando que serão estabelecidos em legislação específica. Desse modo, continua em vigor, a Lei n. 3.816, de 21 de julho de 2014 que “Altera dispositivo da Lei nº 2.491, de 22 de maio de 2002 que estabelece normas para a realização de Eleição para Diretores e Diretores Adjuntos das Unidades Escolares da Rede Municipal de Ensino do Município de Dourados-MS” (DOURADOS, 2014, p. 1).

Segundo a referida Lei, “A eleição para escolha dos Diretores e Diretores Adjuntos das Unidades Escolares da Rede Municipal de Ensino será efetuada em turno

único organizado na forma desta Lei” (Art. 1º) (DOURADOS, 2014, p. 1). A escolha deverá ser feita por voto secreto pela comunidade escolar, após seleção prévia de candidatos, por meio de avaliação de conhecimentos mínimos, com 60% de aproveitamento (DOURADOS, 2014).

O Município de Dourados, portanto, não aprovou, até o momento, lei para disciplinar a gestão democrática, embora a estratégia 19.1 defina que deverá “aprovar lei específica para o sistema de ensino municipal e disciplinar, em atendimento ao art. 9º da Lei nº 13.005 de 2014, a gestão democrática da educação pública, adequando a legislação local já adotada com essa finalidade” (DOURADOS, 2015a, p. 100).

Verifica-se, porém, que instituiu a Resolução SEMED nº 45, de 2 de setembro de 2015, após a aprovação do PME. Essa Resolução “Dispõe sobre as Eleições para diretor/a, diretor/a adjunto/a e Conselhos Escolares da Rede Municipal de Ensino, e dá outras providências” (DOURADOS, 2015b), o que os gestores do município podem estar entendendo como adequação à legislação local.

O Município de Corumbá, por sua vez, aprovou o PME pela Lei nº 2.484, de 26 de junho de 2015 (CORUMBÁ, 2015).

Sobre a Meta 19, o PME de Corumbá expõe,

Assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto (CORUMBÁ, 2015, p. 117).

O PME de Corumbá afirma que a gestão democrática do ensino público municipal foi instituída pela Lei nº 2.264, de 23 de agosto de 2012. Descreve que, com isso, “Os estabelecimentos de ensino passaram a ter maior autonomia democrática, administrativa e financeira” e acrescenta, “Além de prever a eleição para o gestor, a lei garantiu a representação da comunidade, por meio do Colegiado Escolar que juntamente com a Associação de Pais e Mestres atua nos processos decisórios da unidade escolar” (CORUMBÁ, 2015, p. 119).

No entanto, no processo de materialização, a Lei complementar nº. 216, de 18 de dezembro de 2017, estabelece: avaliação de competências básicas de dirigente com: curso de Gestão Escolar; constituição de Banco único de Dados composto por candidatos aprovados (70% da avaliação) (Art. 16). Acrescenta que,

Art. 27 Após a Avaliação das Competências Básicas do Dirigente, os profissionais aprovados serão convocados para frequência no Curso de Gestão e, caso conclua o mesmo com êxito, integrarão o Banco Único de Dados.

Parágrafo único. A função de confiança de Diretor de Escola será de livre designação e dispensa do Prefeito Municipal, dentre os profissionais integrantes do Banco Único de Dados (CORUMBÁ, 2017, p. 2-3).

Com isso, alterou a Lei nº 2.264, de 23 de agosto de 2012, que define consulta à comunidade escolar para a escolha da Direção, com voto direto, secreto e proporcional, precedida de avaliação escrita, prova de título e curso de gestão escolar (CORUMBÁ, 2014), ou seja, sequer considerou essa consulta, uma das dimensões que se aproxima da gestão democrática.

Outro município, ou seja, Três Lagoas aprovou o PME por meio da Lei nº 2.925, de 16 de junho de 2015 (TRÊS LAGOAS, 2015), estabelecendo, também, entre as diretrizes, a “promoção do princípio da gestão democrática da educação pública” (VI).

A meta 19 do PME de Três Lagoas estabelece que deverá,

Fortalecer a gestão democrática da educação, associada a critérios definidos em lei específica e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas prevendo recursos e apoio técnico da União (TRÊS LAGOAS, 2015, p. 72).

E, conforme a estratégia 9.12, opta por “participar de programas nacionais de formação de diretores e gestores escolares, bem como da prova nacional específica, a fim de subsidiar a definição de critérios objetivos para o provimento das funções” (TRÊS LAGOAS, 2015, p. 73).

Nota-se que a Lei nº 3.080, de 8 de março de 2016, “altera e acrescenta dispositivos na Lei 2.629, de 06 de novembro de 2012”, referente às eleições dos diretores e diretores adjuntos das unidades escolares da Rede Municipal de Ensino e estabelece, conforme o Art. 3º, “Os diretores e diretores-adjuntos serão eleitos para um mandato de 03 (três) anos, permitindo-se apenas uma reeleição” (TRÊS LAGOAS, 2016, p. 1).

Mais um município, isto é, Ponta Porã, aprovou o PME pela Lei nº 4.110, de 2 de junho de 2015 E definiu, igualmente, “a promoção do princípio da gestão democrática da educação pública (VI) (PONTA PORÃ, 2015).

O PME de Ponta Porã estabelece na Meta 19,

Assegurar condições, no prazo de dois anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.

E, explicita na estratégia 19.1, “criar mecanismos para a implementação da legislação específica que disciplina a gestão democrática da educação pública, garantindo a eleição direta para diretor, diretor-adjunto e conselho escolar nas escolas e CEINFS da Rede Municipal de Ensino; a partir da vigência deste PME (PONTA PORÃ, 2015, p. 137).

Em concordância com o que foi definido no PME, o Decreto nº 6.491, de 22 de abril de 2015, “Dispõe sobre a eleição para diretor e diretor-adjunto e do conselho escolar da Rede Municipal de Ensino do Município de Ponta Porã e dá outras providências”. Conforme Art. 1º, a Gestão Democrática, deverá ser exercida conforme os seguintes preceitos: - transparência nos mecanismos pedagógicos, administrativos e financeiros; - respeito à organização dos segmentos da comunidade escolar; - autonomia político-pedagógica e administrativa; - participação dos segmentos da comunidade escolar nos processos decisórios e em conselho escolar; - garantia da descentralização do processo educacional; - valorização dos profissionais da educação (PONTA PORÃ, 2015, p. 2).

O Art. 2º estabelece que os membros da comunidade escolar elegerão todos os segmentos que compõem a comunidade escolar para integrar o conselho escolar, assim como o diretor e o diretor-adjunto, para mandato de três anos, podendo ser reconduzidos, por meio de voto secreto e direto de valor proporcional (PONTA PORÃ, 2015, p. 2).

Diante do exposto, constatou-se que os cinco municípios selecionados para a pesquisa, aprovaram os planos municipais de educação no prazo estabelecido pela Lei nº 13.005, de 2014, sendo que dois deles, Campo Grande e Corumbá, atenderam o Art. 9º dessa Lei, no sentido de aprovar lei específica em âmbito local, após a aprovação do PME.

O Município de Dourados manteve a legislação educacional aprovada em 2014, e expediu uma Resolução da Secretaria Municipal de Educação, referente às eleições para diretor/a, diretor/a adjunto/a e Conselhos Escolares da Rede Municipal de Ensino, além de outras providências. Enquanto o Município de Três Lagoas aprovou a Lei que altera dispositivos, mantendo, porém, as eleições dos diretores e diretores adjuntos das

unidades escolares. E o município de Ponta Porã manteve o Decreto que instituiu a gestão democrática no mesmo ano da aprovação do PME e que estabelece a eleição direta para diretor, diretor-adjunto e conselho escolar nas escolas e Centros de Educação Infantil da Rede de Ensino.

Salienta-se que, apesar de não constituir nenhuma certeza em termos da democratização da escola, na medida em que é apenas uma das medidas necessárias, entende-se que “a eleição é a única que tem virtude para contribuir para o avanço de tal democratização (PARO, 2011, p. 47), associada às dimensões participação colegiada nas decisões e autonomia das escolas, pois elas podem dar sentido a espaços e tempos organizacionais, individuais e coletivos, de diálogo e deliberação (AFONSO, 2010).

Considerações finais

Feitas essas considerações, pode-se afirmar que o PNE 2014-2024 induziu os estados e os municípios à elaboração dos planos de educação e à definição das metas, entre elas, a Meta 19 - gestão democrática.

No processo de materialização dos planos de educação dos municípios selecionados, especificamente quanto ao atendimento do Art. 9º do PNE 2014-2024 e à Meta 19, de modo especial aos critérios para o provimento dos cargos de diretores e gestores escolares, verificaram-se formas diferenciadas de apreensão da gestão democrática, que podem estar relacionadas às relações de poder, às mudanças de governo, após a aprovação do PME, à correlação de forças e às negociações entre a sociedade política (aparelho governamental) e a sociedade civil, por exemplo, com os Sindicatos de Educação, em suma, aos arranjos institucionais e especificidades locais.

Com base no entendimento de que a gestão democrática, como afirma Cury (2007, p. 494), expressa “[...] um anseio de crescimento dos indivíduos como cidadãos e do crescimento da sociedade enquanto sociedade democrática. Por isso a gestão democrática é a gestão de uma administração concreta”, é fundamental assinalar que a opção somente por critérios técnicos de mérito e desempenho poderá comprometer o processo de construção da gestão democrática, que se fundamenta em princípios como transparência, representatividade plural, participação nas decisões e trabalho coletivo, e que poderão fazer avançar, de modo a garantir os mecanismos democráticos na gestão escolar.

Referências

ADRIÃO, T. *Educação e produtividade: a reforma do ensino paulista e a desobrigação do Estado*. São Paulo: Xamã, 2006.

AFONSO, A.J. Gestão, autonomia e *accountability* na escola pública portuguesa: breve diacronia. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, v. 26, n. 1, p. 13-30, jan./abr. 2010.

ARAUJO, G. C. *Federalismo brasileiro e cooperação interfederativa em educação*. Disponível em: < <http://cedes.preface.com.br/seb/165/programa#s1>. Acesso em: 12 dez. 2015.

ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em perspectiva*, 18 (2), p.17-26, 2004.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial da União*. Brasília 5 out., 1988. Brasília. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil>. Acesso em 20 abr. 2012.

BRASIL. *Lei 10.172*, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/L10172.pdf>>. Acesso em: 10 maio 2015.

BRASIL. *Lei nº 13.005*, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil>>. Acesso em: 10 maio 2015.

BRASIL. *Lei nº 9.394*, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil>. Acesso em: 10 maio 2015.

CAMPO GRANDE (Município). *Lei n. 5.565* de 23 de junho de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação do Município de Campo Grande e dá outras providências. *Diário Oficial de Campo Grande - MS*: Suplemento I. Ano XVIII, n. 4299, 24 de junho de 2015.

CAMPO GRANDE (Município). *Lei n. 6.023*, de 15 de junho de 2018. Institui a Gestão Democrática e dispõe sobre a eleição direta para diretores e diretores adjuntos das unidades escolares e diretores dos centros de educação infantil da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande – MS. Prefeitura Municipal de Campo Grande. Campo Grande, 2018.

CORUMBÁ (Município). *Lei nº 2.264*, de 23 de agosto de 2012. Dispõe sobre a gestão democrática do ensino público municipal de Corumbá e fixa regras para a eleição de Diretores e do Colegiado Escolar da Rede Municipal de Ensino. Prefeitura Municipal de Corumbá, 23 de agosto de 2012. Disponível em: <<http://do.corumba.ms.gov.br/legislacao/corumba#194-2012-false-1>. Acesso em: 30 maio 2018.

CORUMBÁ (Município). Lei complementar nº. 216, de 18 de dezembro de 2017. Dispõe sobre a alteração da Lei Complementar no. 150, de 4 de abril de 2012 e da Lei no 2.264, de 23 de agosto de 2012, modificada pela Lei no. 2.550, de 5 de outubro de 2016, e dá outras providências. In: *Diário Oficial do Município de Corumbá*, edição nº 1329, de 18 de dezembro de 2017. Corumbá, 2017.

CORUMBÁ (Município). *Lei nº 2.484*, de 26 de junho de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação do município de Corumbá. Corumbá, MS, 2015. Disponível em: <corumba.ms.gov.br/>. Acesso em: 26 jun. 2015.

CURY, C. R. J. A educação básica no Brasil. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 80, p. 168-200, set. 2002. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>.

CURY, C. R. J. A gestão democrática na escola e o direito à educação. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*. Porto Alegre: Anpae, v. 23, n. 3, p. 483-495, set./dez. 2007.

DOURADO, L. F. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 31, n. 112, p. 677-705, jul./set. 2010.

DOURADO, L. F. *Plano Nacional de Educação: o epicentro das políticas de estado para a educação brasileira*. Goiânia: Editora da Imprensa Universitária, ANPAE, 2017.

DOURADOS (Município). Lei n. 3.816, de 21 de julho de 2014. Altera dispositivo da Lei no 2.491, de 22 de maio de 2002 que estabelece normas para a realização de Eleição para Diretores e Diretores Adjuntos das Unidades Escolares da Rede Municipal de Ensino do Município de Dourados-MS. In: *Diário Oficial: órgão de divulgação oficial de Dourados-MS*, nº 3.781, de 5 de agosto de 2014. Dourados, 2014.

DOURADOS (Município). Lei n. 3.904 de 23 de junho de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação do Município de Dourados do Estado de Mato Grosso do Sul. Prefeitura Municipal de Dourados. Dourados, 2015a. Disponível em: <<http://www.dourados.ms.gov.br/index.php/lei-no-3904-plano-municipal-de-educacao-pme/>>. Acesso em: 26 de jun. 2015.

DOURADOS (Município). Resolução SEMED nº 45, de 2 de setembro de 2015. Dispõe sobre as Eleições para diretor/a, diretor/a adjunto/a e Conselhos Escolares da Rede Municipal de Ensino, e dá outras providências. In: *Diário Oficial: órgão de divulgação oficial de Dourados-MS*, nº 4.075, de 19 de outubro de 2015. Dourados, 2015b.

FERNANDES, M. D.; SCAFF, E. S.; OLIVEIRA, R.T.C. Direito à educação e compromisso docente: quando o sucesso e o fracasso escolar encontram o culpado. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*. Recife: ANPAE, v. 29, n. 2, p. 327-345, maio/ago. 2013.

GRAMSCI, Antonio. *Maquiavel, a política e o Estado moderno*, 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1984.

MATO GROSSO DO SUL. *Lei nº 4.621*, de 22 de dezembro de 2014. Aprova o Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul, e dá outras providências. Campo Grande: Secretaria do Estado de Educação de Mato Grosso do Sul, n.d.

PARO, V. H. *Crítica da estrutura da escola*. São Paulo: Cortez, 2011.

PERONI, V. A gestão democrática da educação em tempos de parceria entre o público e o privado. *Pro-Posições: Revista Quadrimestral da Faculdade de Educação – Unicamp*. Campinas, SP, v. 23, n. 2 (68), p. 19-31, maio/ago., 2012.

PONTA PORÃ (Município). *Lei n. 4.100*, de 02 de junho de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação de Ponta Porã- MS e dá outras providências. Disponível em: <www.pontapora.ms.gov.br> Acesso em: 26 jun. 2015.

PONTA PORÃ (Município). Decreto n. 6.941, de 22 de abril de 2015. Dispõe sobre a eleição para diretor e diretor-adjunto e do conselho escolar da Rede Municipal de Ensino do Município de Ponta Porã e dá outras providências. *Diário Oficial: órgão de divulgação oficial do Município de Ponta Porã*, edição 2219, de 23 de abril 2015. Ponta Porã-MS, 2015.

SAVIANI D. Vicissitudes e perspectivas do direito à educação no Brasil: abordagem histórica e situação. *Educação e sociedade*, v. 34, n.124, 743-760, jul./set. 2013b.

SAVIANI, D. A educação na Constituição Federal de 1988: avanços no texto e sua neutralização no contexto dos 25 anos de vigência. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*. Recife: ANPAE, v. 29, n. 2, p. 207-221, maio/ago. 2013a.

SAVIANI, D. Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação. *Revista Brasileira de Educação*, v. 15, n. 44, p. 380-412, maio/ago., 2010.

SAVIANI, D. *Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação: significado, controvérsias e perspectivas*. Campinas, SP: Autores Associados, 2014.

TRÊS LAGOAS (Município). Lei 3.080, de 8 de março de 2016. Altera e acrescenta dispositivos na Lei nº 2629 de 6 de novembro de 2016. Leis Municipais. Câmara Municipal de Três Lagoas, 8 de março de 2016.

TRÊS LAGOAS (Município). Lei nº 2.925, de 16 de junho de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação Três Lagoas e dá outras providências. In: *Diário Oficial dos Municípios do Estado do Mato Grosso do Sul*, nº 1370. Três Lagoas, 2015.

VIEIRA, E. As políticas e as bases do direito educacional. In: *Cadernos Cedes*, ano XXI, nº 55, p. 9-29, nov., 2001.

CONSELHO DE REPRESENTANTES DE CONSELHOS DE ESCOLA (CRECE): APONTAMENTOS DO SEU PERCURSO LEGAL

Cileda dos Santos Sant'Anna Perrella¹

Introdução

O Conselho de Representantes de Conselhos de Escola (Crece) foi concebido durante a administração do Partido dos Trabalhadores (PT) no município de São Paulo (1989 – 1992), tendo como uma de suas preocupações as políticas no âmbito territorial com a interlocução e aproximação entre os conselhos de escola das diversas regiões da capital paulista, além do fortalecimento dos conselhos de escola (CE), da democratização da gestão da escola e do sistema, entre outros.

O Crece foi gestado no contexto do processo de redemocratização do país, pós-promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), sendo registrado no Regimento Comum das Escolas Municipais de São Paulo (RCEM) em 1991. Só em 2015 teve seu reconhecimento em legislação específica (SÃO PAULO, 2015a, 2015b), também numa administração do PT. Questiona-se: como foi seu percurso legal, da concepção até sua institucionalização na capital paulista, diante da alternância de governos que marca processos de descontinuidade de políticas? O objetivo deste artigo é trazer alguns apontamentos acerca de seu percurso legal.

Para atender ao objetivo proposto, a pesquisa é qualitativa (TRIVIÑOS, 2006), desenvolvida a partir de textos legais e análise de entrevistas semiestruturadas realizadas entre outubro de 2017 e março de 2018, com pessoas que atuaram no Crece em diferentes momentos e regiões da cidade, conselheiros membros do governo, bem como mães, professores, parlamentar. Os resultados parciais revelam que, mesmo diante de descontinuidades das políticas educacionais, o Crece conseguiu superar tal situação.

Segundo Cunha (1995), há um verdadeiro movimento de “zig-zag” nas políticas, o que interfere no avanço das propostas; de acordo com Dourado (2009), isso se deve às

¹ Pedagoga. Mestrado e doutorado pela FE/USP. Pós-doutorado pelo DEd. UFSCar. Coordenadora do Curso de Pedagogia da Fac. Zumbi dos Palmares. Pesquisadora da REPU (Rede Escola Pública e Universidade).

políticas de governo que não se traduzem em políticas de Estado. O Crece avança nesse sentido, pois realiza tal tradução.

Mesmo que sem especificações, a menção do Crece no RCEM e no Estatuto do Magistério constitui importante instrumento para o seu não desaparecimento, contribuindo para a retomada dos princípios da política educacional. Esse processo se deu com impasses políticos, cabendo aos que lutaram pelo seu reconhecimento e aos novos conselheiros a continuidade da luta para seu fortalecimento e para o alcance de seus objetivos, tendo em vista o caráter deliberativo e político que apresenta em prol da democratização da gestão da escola e do sistema mesmo no cenário de alternância de governos municipais, e o avanço do conservadorismo que se anuncia.

Além desta Introdução, o texto apresenta um breve resgate da trajetória do Crece no governo da ex-prefeita Luiza Erundina (1989-1992), seguido da busca pela institucionalização na capital paulista a partir de 2005; continua com sua menção no âmbito federal a partir de 2008 e tece algumas considerações sobre possíveis desafios práticos diante do contexto atual, encerrando com alguns apontamentos sobre esse percurso.

Crece: um resgate necessário

No contexto de luta pela criação de espaços democráticos de participação pós-CF/88, e a partir de 1989 com o PT no Executivo municipal da capital paulista, os conselhos ganharam importância nos debates sobre a participação da comunidade nas instâncias de poder. Diversos conselhos foram formados e fomentados, ganhando destaque os conselhos de saúde e, posteriormente, os de educação. Algumas pessoas entrevistadas disseram ter participado de forma engajada no movimento de saúde que desencadeou a constituição dos conselhos de saúde com encontros regionais. Daí surgiu a preocupação em formar os conselhos regionais também para a área da Educação, germinando a ideia de se constituir o Crece.

De acordo com educadores-conselheiros entrevistados, a proposta do Crece, juntamente com os grupos de formação de pais – organizados em cada Núcleo de Ação Educativa (NAE) para formação permanente –, foram medidas importantes para a entrada cada vez maior das famílias nas escolas (CAMARGO, 1997; CORTELLA,

1992), num momento em que havia entusiasmo com a possibilidade do conselho de escola, antes com caráter consultivo, passar a ser deliberativo.

Em artigo dedicado à análise da estrutura da Secretaria Municipal de Educação (SME) e do Crece, Camargo e Adrião (2018, p. 106) afirmam que o Crece foi criado como “espaço de articulação e troca de informações entre os CEs de uma região”, para discutir questões municipais, regionais e locais, tendo como temas questões sobre a política educacional, como repasse de recursos financeiros educacionais, reorientação curricular, Estatuto do Magistério Municipal, RCEM, critérios regionais para atendimento à demanda escolar, bem como propostas sobre o trato com a questão da violência e a segurança nas escolas, entre outras. Para esses autores, o Crece mostrou-se como um modelo para a rede pública de ensino. Por ocasião da administração de Erundina, aproximadamente mil participantes discutiam coletivamente questões educacionais relevantes.

A conselheira L.², educadora e integrante da equipe do antigo NAE na Zona Leste e que atuou no movimento de saúde, corrobora tal afirmação. Para ela, “a construção do Crece se deu muito em cima dos problemas do cotidiano das escolas, do cotidiano dos territórios. Então foi uma experiência muito interessante”. Para M., que fez parte da equipe que debateu e encaminhou as questões correlatas ao RCEM, o Crece era um importante espaço de discussões e constituía uma das preocupações dos debates sobre o conteúdo do RCEM.

De acordo com o Decreto nº 31.086, de 2 de janeiro de 1992, que dispõe sobre o RCEM, a continuidade do Crece ficou prevista no artigo 14, vinculada a uma das atribuições do CE, que deveria “V - eleger o(s) representantes(s) para o Colegiado Regional de Representantes de Conselhos de Escola” (SÃO PAULO, 1992a).

Segundo M., foi estipulado o período de fevereiro a junho de 1992 para debates e alterações na proposta do RCEM. Em julho de 1992, foi encaminhada uma proposta de mudança ao Conselho Estadual de Educação porque havia, no documento apresentado, um equívoco com relação à frequência do educando. Esta revisão foi aceita em julho de 1992 e o documento final foi aprovado em 5 de agosto de 1990, por meio do Parecer CEE nº 934/02. Na plenária final, foi garantida a representação de todos os

² Optamos por preservar a identidade dos entrevistados, nomeando-os aqui com uma inicial maiúscula.

segmentos da comunidade escolar: representantes do NAE, funcionários, pais, alunos e representantes sindicais (AGUIAR, 2017; CORTELLA, 1992).

O Decreto nº 32.892/1992 reafirmou o Crece nos mesmos termos, o que foi mantido pelo Decreto nº 33.991/1994. Tratava-se de tentar garantir legalmente a existência desse conselho, para assim evitar seu desaparecimento com a prevista alternância de governos.

Durante esse período, o Crece apresentava caráter consultivo e temia-se que, com sua institucionalização, perdesse seu caráter político e mobilizador. Nas considerações do conselheiro A., que fez parte desse debate na época, o Crece era um espaço independente do governo, tinha apoio governamental e era estimulado por ele, mas estava sendo pautado para ser independente. Por ocasião do debate do RCEM, as dúvidas sobre o Crece, entre outras, eram: institucionalizar ou não? Ser consultivo ou deliberativo? Tais questões não encontraram consenso nem espaço para serem abordadas no RCEM.

A previsão do Crece apresentada no RCEM (1992) e no Estatuto do Magistério do Município de São Paulo, Lei nº 11.229/1992, mudou com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº 9.394/1996, que propôs a elaboração do regimento em cada unidade escolar, deixando de existir o RCEM de São Paulo, o que desarticulou a atribuição do CE de eleger representantes para o Crece.

Entre 1993 e 2000, o Crece deixou de existir na dinâmica prática informal que ocorria nas diversas regiões da cidade de São Paulo. A política de gestão escolar pautada pelas administrações Maluf (1993-1996) e Pitta (1997-2000) enfatizava a “qualidade total”, com decisões verticalizadas e centralizadas e forte apelo à figura do diretor para resolução de qualquer problema manifestado na escola. Sem um espaço como o Crece para debater questões de caráter político, os encaminhamentos pela via burocrática predominaram através da direção das escolas e da Delegacia Regional Ensino Municipal (Drem).

Durante esse período, o Crece ficou em estado de “hibernação”. Já ausente de documentos legais, desapareceu dos debates educacionais nas diferentes instâncias do sistema, nas regiões e também nas escolas. Sem ter algum mecanismo legal que o reconhecesse, era considerado por muitos como ideia ultrapassada, experiência morta.

Com a chegada do PT ao Executivo municipal em 2001, tendo como prefeita Marta Suplicy, o debate sobre a importância do Crece foi reaceso, porém regionalmente, sem reaparecer com sua importância na política educacional na SME. Dados das entrevistas revelaram que em algumas regiões do município militantes de movimentos sociais, saúde, moradia, sindicais e de educação passaram a ocupar cargos nas instâncias intermediárias da administração e foram muito importantes para o resgate do Crece na cidade.

Começaram a ocorrer formações para conselheiros de escola em alguns bairros, como Itaquera, São Mateus, Lapa, Pirituba, Butantã, impulsionadas pelas coordenadorias de Educação (antigos NAEs) de cada região. Nesse contexto, o Crece foi retomado no debate e, em termos práticos, como importante espaço político de trocas de experiências, de informação, de formação, de fiscalização, de articulação, de apresentação de demandas, articulando-se com outros conselhos, como o do orçamento participativo, falando para o Estado e não por ele.

Sem uma legislação que o reconhecesse como espaço de participação ou que apresentasse critérios claros para seu funcionamento, algumas questões permaneceram presentes nos debates: a quem cabia a chamada das reuniões? Quem coordenaria o Crece e como deveria ser sua composição? Teria caráter consultivo ou deliberativo? Como encaminhar as demandas sem frustrar os que queriam respostas do que era trazido nas reuniões?

Segundo alguns conselheiros entrevistados, mesmo nesse cenário de questionamentos e incertezas o Crece era percebido com seu potencial democrático de participação. Na região do Butantã, um grupo de educadores, mães e pais incentivados pela equipe do governo local, composta por pessoas com vivência em movimentos sociais (saúde, moradia, sindical), passaram a elaborar um regimento para o funcionamento interno do Crece local (SÃO PAULO, 2008b).

De acordo com tais conselheiros, os debates para a elaboração desse regimento foram muito ricos e tocaram em questões estratégicas para a garantia de avanços, como a composição, o caráter (consultivo ou deliberativo), a organização, a coordenação, a criação de uma comissão executiva, entre outros pontos. Nesse cenário, aflorado pelas expectativas de institucionalização do Crece, o Regimento do Crece Butantã tornou-se um marco na longa caminhada para o seu reconhecimento legal para toda a cidade.

Com o encerramento do governo Marta Suplicy, seguiram-se as administrações de José Serra (2005-2008) e de Gilberto Kassab (2009-2012), sem que o Crece fizesse parte das discussões da política educacional da SME nem dos debates da maioria das regiões ou escolas. No entanto, nesse mesmo período ocorreu a constituição do Movimento Pró-Crece, liderado por educadores e mães da região do Butantã, bem como o debate da proposta do Crece em âmbito federal, que será apresentado a seguir.

A institucionalização do Crece no município de São Paulo

Na capital paulista, a constituição do Movimento Pró-Crece deu continuidade às reuniões locais. Em 2008, o regimento elaborado para a região do Butantã foi apresentado na Câmara Municipal de São Paulo. O movimento encabeçado pela conselheira K. (mãe entrevistada, atuante em movimentos de saúde e de educação e integrante do Crece a partir de 2003) foi-se firmando. Nas palavras da entrevistada, ela passou a peregrinar pelos gabinetes de vereadores na busca de adesão ao projeto de lei (PL) para instituir o Crece. Visitou mais de 30 gabinetes e conseguiu a adesão de quatro vereadores de diferentes partidos: Carlos Neder (PT), Antônio Donato (PT), Claudinho (PSDB) e Elizeu Gabriel (PSB).

Segundo o atual deputado estadual Carlos Neder, vereador na época e que já possuía um histórico de criação de leis sobre conselhos de participação na cidade, o documento chegou pronto, elaborado por representantes da sociedade civil, isto é, não foi construído em gabinete. A adesão dos quatro vereadores foi fundamental para o reconhecimento do Crece na lei, como espaço democrático de participação da cidade.

Se no mandato dos dois primeiros vereadores citados a adesão esteve marcada por seu histórico quanto à participação da comunidade nas instâncias do poder, para Elizeu Gabriel e Claudinho a adesão ao PL nº 638/2008 pareceu ter sido impulsionada pela conversa com a mãe e conselheira K. Esta disse ter salientado aos parlamentares que, como eternos candidatos impulsionados pela região onde o Crece estava em constante e avançado debate, não ficaria bem a população da região saber que eles não estavam envolvidos com a questão, o que poderia ter repercussões em sua popularidade para as próximas eleições, diante da força que o debate do Crece estava adquirindo.

Nas considerações de outro conselheiro do Crece entrevistado, a composição com representantes desses diversos partidos num PL dessa natureza estava mais

relacionada à possibilidade de uso de uma cota compartilhada a que os parlamentares teriam direito, situação que pouparia o uso de suas cotas individuais para a apresentação de PLs.

Seja qual for a motivação evidenciada para tal feito, o ganho quanto ao encaminhamento para tornar o Crece uma lei foi para todos aqueles que lutaram por sua institucionalização. O PL teve como justificativas apresentadas a não oneração aos cofres públicos e a possibilidade de o município legislar sobre questões locais. O documento afirmava ainda: “Há na legislação municipal a necessidade de implementação de instrumentos de controle para contribuir na gestão participativa e na fiscalização dos equipamentos públicos” (SÃO PAULO, 2008a).

Para reforçar sua constitucionalidade, o PL ressalta o disposto no artigo 205 da CF/88, que diz:

A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 1988).

Enquanto o PL tramitava na Câmara Municipal, o Movimento Pró-Crece continuava a realizar seminários semestrais, depois anuais, para debater e divulgar o Crece para toda a cidade.

Com a chegada de Fernando Haddad ao Executivo municipal de São Paulo em 2013, muitas reuniões com diversos setores da sociedade civil, parlamentares, representantes de ONGs e de universidades passaram a ocorrer. Em 17 de junho de 2015, o Crece foi institucionalizado por meio da Lei nº 16.213. Em outubro do mesmo ano, foi regulamentado pelo Decreto nº 56.520. Foram oito anos de tramitação na Câmara Municipal até a promulgação da lei que o institucionalizou.

De acordo com a Lei nº 16.213 e o Decreto nº 56.520, sancionados no governo do PT (2013-2016), observou-se que essa legislação não apresentava distanciamento dos princípios constantes no programa de governo do PT (1989-1992). A legislação atual enfatiza:

Art. 3º A atuação do Crece será norteada pelos seguintes princípios:
I – democratização da gestão;
II – democratização do acesso e permanência;
III – qualidade social da educação. (SÃO PAULO, 2015a).

Percebe-se que, em grande medida, há uma retomada dos princípios do programa de governo apresentado no início dos anos 1990, presentes na elaboração do PL, reafirmados na lei e no decreto que instituíram o Crece, reforçando também o debate sobre gestão democrática prevista na legislação federal (CF/88, LDB/96, Plano Nacional de Educação 2001 e 2014).

Crece: contribuições ao debate no âmbito federal

Após a experiência como prefeita do município de São Paulo (1989-1992), Luiza Erundina foi eleita deputada federal e, respaldada pela lei federal, apresentou em 2008 o PL nº 4.483, que previa, entre outras ações, a institucionalização do Crece para todo o território nacional.

Preocupada com o debate da participação popular, com o controle social do estado feito pela população, com a criação de espaços democráticos de participação como os conselhos e com uma nova forma de fazer educação pública, a deputada retomou o princípio constitucional ao ressaltar seus artigos 3º, 10º, 11, 12 e 14, propondo mudanças e incluindo o Crece no texto apresentado:

- a) No inciso VIII do art. 3º da LDB, substitui-se “gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino” por “gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação da respectiva unidade federada”.
- b) No inciso VIII do art. 10º da LDB, acrescenta-se como atribuição dos Estados “instituir, na forma da lei de que trata o art. 14, os conselhos de escola e conselhos de representantes dos conselhos de escola”;
- c) No inciso VII do art. 11 da LDB, acrescenta-se como atribuição dos Municípios “instituir, na forma da lei de que trata o art. 14, *os conselhos de escola e conselhos de representantes dos conselhos de escola*”;
- d) No inciso IX do art. 12 da LDB, acrescenta-se como atribuição dos estabelecimentos de ensino “instituir, na forma da lei de que trata o art. 14, os conselhos de escola”.
- e) [...];
- f) No inciso II do art. 14 da LDB, que dispõe sobre um dos princípios da gestão democrática, propõe-se nova terminologia para os conselhos escolares, que passam a se chamar conselhos de escola e prevê-se novo fórum para a participação das comunidades escolar e local, qual seja o “*conselho de representantes dos conselhos de escola*”;
- g) No art. 14 da LDB, incluem-se três parágrafos que tratam, respectivamente, da composição e função do Conselho de Escola, da função do *Conselho de Representantes dos Conselhos de Escola*, e da composição desse último conselho. (BRASIL, 2008, grifos nossos).

Considerando o princípio constitucional da Gestão Democrática na forma da lei, o PL apresentado pela deputada federal Luiza Erundina trouxe para o capítulo das

disposições transitórias da LDB/96 novo dispositivo para determinar que até a entrada em vigor da lei estadual, municipal ou distrital responsável pela normatização da gestão democrática do ensino público, os CE e os Creces já instituídos continuariam a observar as normas orientadoras dos respectivos sistemas de ensino.

Em julho de 2009, após apreciação das emendas, o PL nº 4.483/2008 foi aprovado, com inúmeras observações. Foi proposta a substituição do termo “Conselho de Representantes dos Conselhos de Escola” por “Fórum dos Conselhos Escolares”, com a justificativa de que este era mais curto; e de “Conselhos de Representantes dos Conselhos de Escola” por “Fóruns dos Conselhos Escolares” (BRASIL, 2009).

A justificativa da mudança de termos foi apresentada pelo relator da comissão, Paulo Rubem Santiago, sem mostrar diferenciação entre tais termos à luz da CF/88 ou da LDB/96. Quanto à substituição do termo “conselho” por “fórum”, a deputada ressaltou a previsão de criação do conselho como um fórum de participação, porém utilizou o termo “conselho” ao lhe conferir especificidade em composição, atribuições e reconhecimento legal, o que possibilitaria certa particularidade e organicidade. O debate da deputada, além do amparo constitucional, apresentou-se em consonância com a concepção inicial do Crece (início da década de 1990), bem como com o debate do Movimento Pró-Crece organizado na capital paulista.

Ainda no âmbito federal, adotando o termo “fórum”, o Programa Nacional de Fortalecimento de Conselhos Escolares (PNFCE), criado em 2004 pela Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação (MEC/SEB), lançou em maio de 2009 o Caderno nº 12, intitulado *Conselho escolar e sua organização em fórum*. No PNFCE, a definição do termo “fórum” presente no Caderno 12 é genérica e assim se expressa: “Segundo o dicionário Priberam, um fórum se constitui em uma reunião ou local de reunião sobre tema específico ou para debate público” (BRASIL, 2009, p. 70). Ainda de acordo com o caderno:

As raízes de criação e movimentação do *Fórum* de Conselhos Escolares que apresentamos neste caderno foram produzidas a partir das reflexões sobre os caminhos percorridos na experiência vivenciada nos Encontros de Formação do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. Assim, compartilhamos caminhos que podem ser redimensionados, a partir das necessidades dos conselheiros de cada cidade ou estado do Brasil. O importante é que se institucionalize uma forma de organização política que congregue o conjunto dos conselhos escolares da rede e/ou sistema de ensino. (BRASIL, 2009, p. 56 grifos nossos).

A elaboração desse caderno foi uma iniciativa importante, uma vez que sua boa qualidade contribuiu para impulsionar a organização regional dos conselhos, trazendo a possibilidade de fortalecimento territorial dos conselhos de escola em algumas localidades do país. O referido material cita como raiz da organização do CE em fóruns as experiências realizadas a partir dos encontros do próprio programa (PNFCE).

O material traz duas ações interessantes que são impulsionadas por pais descontentes com os encaminhamentos e funcionamento da escola pública. Outras propostas de organização de conselhos em fórum foram registradas por Avelino e Santos (2014). Os autores destacaram ações efetivadas nos estados do Ceará, que realizou seu I Encontro Interconselhos em 2013, e Rio Grande do Norte, cujas universidades federais eram parceiras ativas do PNFCE. Importantes também as trocas de experiências entre CEs no 1º Interconselhos do município de Salto/SP, realizado em 2011. Tais experiências já contavam com a publicação do Caderno nº 12, lançado em 2009.

O caderno não menciona que nesse percurso ocorreu o debate do PL nº 4.483/2008, apresentado pela deputada federal Luiza Erundina, nem a experiência pioneira do Crece no município de São Paulo em décadas passadas. Também não fez referência a outros municípios que já vinham com ações do Crece e do Conselho Municipal de Conselhos de Escola (Comuce), como a realizada no município de Suzano desde 2006, experiência que foi apresentada no Encontro Nacional do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares realizado em Brasília, em 2009.

Somam-se a isso as considerações da conselheira K., ao argumentar que sua peregrinação pelo reconhecimento e institucionalização do Crece foi além de sua marcação presencial na Câmara Municipal da capital paulista, passando pelo contato com integrantes do PNFCE. Segundo ela, em suas participações em conferências nacionais de saúde sempre encontrava algum tempo para militar pelo Crece, além de atuar em encontros e conferências sobre educação, trazendo sempre a temática Crece para o debate. Em entrevista, a conselheira K. afirmou:

Eu sempre levava o debate do Crece para onde eu estava participando. Num desses encontros, conversei com o coordenador geral do PNFCE e disse para ele que era um absurdo um programa dessa magnitude não pensar em constituir conselhos regionais de conselhos de escola, a exemplo do Crece de São Paulo. Foi depois dessa conversa que surgiu a proposta de organização dos conselhos em fóruns. Nós levamos essa proposta para eles.

Coincidentemente, ou não, o lançamento do Caderno 12 ocorreu após a apresentação da proposta do Crece no âmbito federal pela deputada Erundina e pela conselheira K. Portanto, o Crece como experiência precursora dos fóruns de CE e os exemplos apresentados no PNFCE marcaram de forma inovadora a articulação dos CE regionalmente. Ressalta-se ainda que, diferentemente do colegiado deliberativo do município de São Paulo, os fóruns constituíram-se em espaços democráticos de participação, atuando com caráter *consultivo* na maioria dos casos.

Desafios do Crece no município de São Paulo na atualidade

De acordo com o Decreto nº 56.520, de outubro de 2015, que repete os objetivos constantes em seu PL nº 638/2008, tem-se:

Art. 4º São objetivos do Crece:

I - articular a participação dos membros do Conselho de Escola para a construção e implementação do projeto político-pedagógico, respeitadas as diretrizes de SME, no que diz respeito ao processo de ensino-aprendizagem e ao cotidiano das unidades educacionais;

II - democratizar o acesso e a gestão dos espaços escolares e colegiados intermediários em uma perspectiva dialógica e de horizontalização das relações *e de incentivo ao protagonismo infantil e juvenil, inclusive com a criação de grêmios estudantis ou outras formas de participação;*

III - fortalecer os Conselhos de Escola e a atuação da sociedade civil nas tomadas de decisão, compartilhando as responsabilidades na construção dos projetos político-pedagógicos das instâncias administrativas comprometidas com a qualidade social da educação;

IV - consolidar a implementação de política estimuladora da participação e da socialização das informações, possibilitando qualificar as tomadas de decisão, por meio do resgate de diversos instrumentos e segmentos sociais que têm compromisso com as políticas de construção da escola pública, popular, democrática, laica e de qualidade para todos na Cidade de São Paulo. (SÃO PAULO, 2015a, grifo nosso).

Comparado ao PL que lhe deu origem, nota-se uma ampliação no item II, com a relevância do protagonismo infantil e juvenil não abordados no PL, alargando a perspectiva de participação dos envolvidos no processo ensino e aprendizagem.

Considerado a partir de seus princípios e objetivos e de seu caráter *deliberativo*, o Crece representa avanço no processo de democratização da educação, passando a funcionar territorialmente em todas as 13 diretorias regionais de Educação (DREs) da cidade. Cada Crece é formado por dois representantes de cada unidade educacional e dois representantes da DRE local. A seguir, apresentamos os tipos e quantidades de

unidades educacionais da rede municipal de São Paulo com representação no Crece, no ano de 2018:

- Centro de Educação Infantil (CEI) Direto – 317;
- Escola Municipal de Educação Infantil (Emei) – 503;
- Escola Municipal de Ensino Fundamental (Emef) – 501;
- Escola Municipal de Ensino Fundamental e Médio – 8;
- Centro Educacional Unificado com CEI – 45;
- Centro Educacional Unificado com Emei – 47;
- Centro Educacional Unificado com Emef – 46;
- Centro Integrado de Jovens e Adultos – 16;
- Centro Municipal de Educação Infantil – 8;
- Escola Técnica – 2.³

Considerando o número de unidades educacionais com representação e a composição dos Creces das 13 DREs, tem-se um total aproximado de 3.012 conselheiros na cidade, o que evidencia a representação ampla distribuída pela cidade. Destes são eleitos os conselheiros para compor o Crece central, que conta com representantes de todas as DREs e dos Creces regionais. Um dos primeiros desafios é garantir a participação de todos os representantes, seja no Crece regional ou no central.

Sua transformação de caráter consultivo para deliberativo, a criação do Crece central e da comissão executiva, a inclusão de representantes das creches no texto da lei, são inovações que se traduzem em desafios, trazidos pela sua institucionalização. No entanto, entende-se que estas questões fazem parte de seu processo de implementação, organização e reorganização. No momento atual, o desafio maior parece residir nos limites e possibilidades de seu exercício como espaço político de tomada de decisão, como previsto na lei que o coloca com atribuições no processo de democratização da escola e do sistema.

Noutra perspectiva, o conselheiro A. pondera que, passados mais de 25 anos, há dúvidas sobre se sua institucionalização representa realmente ganho para a dinâmica do Crece como espaço democrático de participação, com caráter político e com perspectiva de ser autônomo. Para ele, a legalização pode ter efeito contrário, pela tendência de

³ Disponível em:

<<http://eolgerenciamento.prefeitura.sp.gov.br/frmgerencial/NumerosCoordenadoria.aspx?Cod=000000>>.
Acesso em: 09 de Nov. 2018.

trazer uma dinâmica engessada, atrelada à estrutura governamental e com possibilidade de manipulação ao sabor da alternância de governo.

Ainda há que considerar que, para além dos desafios impostos pela própria implementação desse colegiado, o ano de 2015, o mesmo que o institucionalizou, foi, em grande medida, marcado pela conjuntura política nacional. Após as manifestações sociais de 2013, ocorreu o golpe de 2016 que derrubou a presidenta Dilma Rousseff, eleita democraticamente em 2014. Nesse cenário, a sociedade brasileira mergulhou numa escalada de reações conservadoras e autoritárias que apresentam fortes tendências à destruição de direitos historicamente conquistados, entre eles o direito da participação política, da liberdade de expressão e da pluralidade de ideias e de propostas educativas, o contrário do que prega o Projeto Escola Sem Partido⁴.

Foi no contexto das manifestações contra o Projeto Escola Sem Partido, intensificadas nas ruas e nas redes sociais, acionadas por educadores e demais cidadãos preocupados com a escalada do conservadorismo, que em agosto de 2018 o vereador Antônio Donato, um dos parlamentares que assinou a lei que institucionalizou o Crece, apresentou o PL nº 418/2018 na Câmara Municipal, propondo instituir, no âmbito do ensino municipal de São Paulo, o Programa Gestão Democrática e Emancipatória, que evidencia a preocupação com direitos garantidos constitucionalmente. O intuito de tal programa é “garantir a liberdade de ensino e aprendizagem [... visando a] coibir ações estatais que atentem contra princípios constitucionais” (SÃO PAULO, 2018). O PL traz o cuidado em proteger docentes e discentes, sujeitos do processo educativo, de possíveis criminalizações e/ou perseguições pelos defensores do Projeto Escola Sem Partido.

O Programa Gestão Democrática e Emancipatória inscreve, em seu Artigo 5º, o Crece como instância participativa no contexto da democratização da gestão da educação. Confere sua importância como espaço democrático deliberativo de tomada de decisão regional bem como para a cidade, consoante à CF/88.

Cabe ressaltar que, na escalada acelerada do conservadorismo, tivemos a eleição de Jair Bolsonaro para presidente da República e, nesse cenário, os espaços democráticos de participação como o Crece tendem a ser desqualificados, enfraquecidos e mesmo aniquilados, uma vez que, agora institucionalizados, dependem, em certa

⁴ O Projeto Escola Sem Partido vem tentando silenciar os professores, alegando doutrinação quanto a questões diversas como de gênero, étnicas, de sexualidade, de cunho marxista e freireanas, entre outros. Disponível em: <<http://acaoeducativa.org.br/blog/2017/05/09/acao-educativa-disponibiliza-livro-a-ideologia-do-movimento-escola-sem-partido/>>. Acesso em: 7 nov. 2018.

medida, da conjuntura política do momento, seja municipal ou nacional. Por outro lado, à luz de seus conselheiros, esse espaço poderá trazer contribuições ao se tornar lugar de resistência, com a busca de concretização de suas atribuições, constantes em seu reconhecido legal, a partir dos objetivos traçados.

Algumas considerações

O Crece foi concebido num momento de abertura democrática do país num governo do PT. Com a descontinuidade das políticas (DOURADO, 2009), desapareceu em governos centralizadores e avessos à participação popular, retornando de forma alternada em governos afinados com princípios democráticos, como aqueles administrados pelo PT (1989-1992; 2001-2004; 2013-2016). Para isso, contou com a participação de militantes da causa.

O Crece parece ter inspirado o debate sobre a constituição de fóruns de participação de CEs em diversas regiões do país, tendendo a expandir-se territorialmente.

Legalmente, também foi marcado por processos de descontinuidade, não desaparecendo totalmente graças à organização e participação da sociedade civil atuante numa região específica da cidade. Regionalmente, foi importante a atuação de militantes, como membros do sistema, que viam no reconhecimento legal do conselho a possibilidade de firmá-lo em importante espaço de tomada de decisões no campo da educação da escola e da cidade.

Sua institucionalização apresenta diversos desafios práticos a serem superados, ao considerar o alcance de seus objetivos num contexto nacional que revela a crescente onda de propostas conservadoras, como o Projeto Escola Sem Partido. Por outro lado, seu reconhecimento legal pode representar a possibilidade de transformá-lo em espaço de resistência. Acreditamos, assim como Camargo e Adrião (2018), que o Crece pode ser tomado como referência para outras redes.

Referências

AGUIAR, D. C. As políticas educacionais em municípios que se orientam por referenciais freireanos: outro jeito de fazer escola. *EccoS: Revista Científica*, São Paulo, n. 42, p. 143-160, jan./abr. 2017.

AVELINO, D. P. de; SANTOS, J. C. dos. O desafio do fórum interconselhos na consolidação das estruturas participativas de segundo nível. Trabalho apresentado no *VII Congresso Consad de Gestão Pública*. Painel 01/001: Participação social e transversalidade. Centro de Convenções Ulysses Guimarães, 25-27 mar. 2014, Brasília/DF. Disponível em: <http://banco.consad.org.br/bitstream/123456789/1127/1/C7_PP_O%20DESAFIO%20DO%20F%20C3%93RUM%20INTERCONSELHOS.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 4.483 de 2008*. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que “estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional”, para prever a instituição de conselhos de escola e de conselhos de representantes dos conselhos de escola. Autora: Luiza Erundina (PSB/SP). Apresentado em 10 dez. 2008. Brasília, DF, 2008. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=420230>>. Acesso em: 16 nov. 2018.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 11 abr. 2008.

BRASIL. *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF, 1996. Disponível em: <http://planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/QUADRO/1996.htm>. Acesso em: 11 abr. 2008.

BRASIL. Ministério da Educação. *Programa de fortalecimento dos conselhos escolares*. Brasília, DF, 2004. Disponível em: <www.mec.gov.br/seb/conselhoescolar>. Acesso em: 12 dez. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. *Conselho escolar e sua organização em fórum*. Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, Caderno 12. Elaboração Cefisa Maria Sabino Aguiar et al. Brasília, DF, 2009. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=8314-cad-12-seb-pdf&category_slug=junho-2011-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 18 nov. 2018.

CAMARGO, R. B. de; ADRIÃO, T. M. de F. Crece: uma proposta para a democratização educacional. In: CAMARGO, R. B. de. *Estudos sobre financiamento, gestão democrática e administração de redes públicas de educação*: recortes da ação do Estado em políticas educacionais. 2018. Tese (Livre-docência) – Departamento de Administração Escolar e Economia da Educação, Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. p. 95-111.

CAMARGO, R. B. *Gestão democrática e nova qualidade do ensino: o conselho de escola e o projeto da interdisciplinaridade nas escolas municipais da cidade de São Paulo* (1989-1992). 1997. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.

CORTELLA, M. S. A reconstrução da escola (a educação municipal em São Paulo de 1989 a 1991). *Em Aberto*, Brasília, DF, ano 11, n. 53, p. 54-63, jan./mar. 1992.

CUNHA, L. A. *Educação, Estado e democracia no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

DOURADO, L. F. *Políticas e gestão: novos marcos regulatórios da educação no Brasil*. São Paulo: Xamã, 2009.

SÃO PAULO (SP). Câmara Municipal. *Projeto de Lei nº 418 de 2018*. Institui no âmbito do sistema de ensino do município de São Paulo o Programa Gestão Democrática e Emancipatória. Autor: Vereador Antônio Donato (PT). Apresentado em 8 ago. 2018. São Paulo, 2018. Disponível em: <http://splegisconsulta.camara.sp.gov.br/Pesquisa/DetailsDetalhado?COD_MTRA_LEGL=1&ANO_PCSS_CMSP=2018&COD_PCSS_CMSP=418>. Acesso em: 16 nov. 2018.

SÃO PAULO (SP). Câmara Municipal. *Projeto de Lei nº 638/2008*. Dispõe sobre a criação e funcionamento do Conselho de Representantes dos Conselhos de Escola (Crece), inclui o inciso XIV no artigo 118 da Lei 14.660/07 e dá outras providências. Autores: Carlos Neder (PT) et al. Apresentado em 13 nov. 2008. São Paulo, 2008a. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/projeto-de-lei-camara-municipal-638-de-13-de-novembro-de-2008>>. Acesso em: 16 nov. 2018.

SÃO PAULO (SP). *Decreto nº 31.086, de 2 de janeiro de 1992*. Dispõe sobre o regimento comum das escolas municipais, e dá outras providências. São Paulo, 1992a. (Revogado pelo Decreto nº 32.892/1992). Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-paulo/decreto/1992/3108/31086/decreto-n-31086-1992-dispoe-sobre-o-regimento-comum-das-escolas-municipais-e-da-outras-providencias-1992-12-23>>. Acesso em: 16 nov. 2018.

SÃO PAULO (SP). *Decreto nº 32.892, de 23 de dezembro de 1992*. Dispõe sobre o regimento comum das escolas municipais, e dá outras providências. São Paulo, 1992b. (Revogado pelo Decreto nº 33.991/1994). Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-paulo/decreto/1992/3290/32892/decreto-n-32892-1992-dispoe-sobre-o-regimento-comum-das-escolas-municipais-e-da-outras-providencias-1994-02-24-versao-consolidada>>. Acesso em: 16 nov. 2018.

SÃO PAULO (SP). *Decreto nº 33.991, de 24 de fevereiro de 1994*. Dispõe sobre o regimento comum das escolas municipais, e dá outras providências. São Paulo, 1994. (Revogado pelo Decreto nº 54.453/2013). Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-paulo/decreto/1994/3399/33991/decreto-n-33991-1994-dispoe-sobre-o-regimento-comum-das-escolas-municipais-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 16 nov. 2018.

SÃO PAULO (SP). *Decreto nº 56.520, de 16 de outubro de 2015*. Regulamenta a Lei nº 16.213, de 17 de junho de 2015, que dispõe sobre a criação e funcionamento do Conselho de Representantes dos Conselhos de Escola – Crece, bem como inclui o inciso XIV no artigo 118 da Lei nº 14.660, de 26 de dezembro de 2007. São Paulo, 2015a. Disponível em: <<http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/decretos/D56520.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2018.

SÃO PAULO (SP). *Lei nº 11.229, de 26 de junho de 1992*. Dispõe sobre o estatuto do magistério público municipal, e dá outras providências. São Paulo, 1992c. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-paulo/lei-ordinaria/1992/1122/11229/lei-ordinaria-n-11229-1992-dispoe-sobre-o-estatuto-do-magisterio-publico-municipal-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 16 nov. 2018.

SÃO PAULO (SP). *Lei nº 16.213, de 17 de julho de 2015*. Dispõe sobre a criação e funcionamento do Conselho de Representantes de Conselhos de Escola. São Paulo, 2015b. Disponível em: <http://www.sinpeem.com.br/lermais_materias.php?cd_materias=8752&friurl=-Lei-no-16213-DOC-de-18062015-pagina-01->. Acesso em: 25 ago. 2016.

SÃO PAULO (SP). *Regimento interno do Conselho de Representantes dos Conselhos de Escola – Crece*. São Paulo, 2008b.

TRIVIÑOS, Augusto. *Introdução à pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas, 2006.

O CONCEITO DE GASTO COM PESSOAL DO MAGISTÉRIO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E A LRF: OBSTÁCULOS EM BUSCA DA VALORIZAÇÃO DOCENTE

João Batista Silva dos Santos¹

Rubens Barbosa de Camargo²

As transformações nas concepções de Estado e sua ampliação no que tange à dimensão que este deve alcançar gerou a necessidade de se estabelecer ações que articulassem tanto o interesse dos cidadãos quanto os de seus governantes. É nesse âmbito que surge a discussão sobre as necessidades públicas. De acordo com Régis Fernandes de Oliveira "o Estado é quem vai dizer [...] quais necessidades vai encampar como públicas".

Quem define as necessidades públicas é a Constituição e as leis que a complementam. A definição é jurídica e depende do momento histórico. Não existem necessidades indefinidas, etéreas e que ficam ao sabor dos literatos (OLIVEIRA, 2011, p. 73).

O autor argumenta ainda que apesar de estabelecidas as "necessidades intrínsecas do ser humano", e o Estado não poder, por livre arbítrio, se evadir-se de sua responsabilidade, permeiam entre a necessidade de atendimento e a sua efetivação, os inmensuráveis econômicos, sociais e políticos.

Entretanto, a Constituição Federal tem o poder de definir a ação a qual o Estado deve ou não estar submetido. Nesse sentido, de acordo com sua estrutura administrativa, os entes federativos sofrem da mesma obrigatoriedade.

Em questões de educação, aspecto que abordaremos nesse trabalho, quando a Carta Magna estabelece à União a competência de legislar no que se refere às diretrizes e bases da educação nacional, "cria um dever, que passa estar obrigado a fazer

¹ Licenciado em Física pela USP. Mestrado em Educação pela UNIFESP. Doutorando pela FE-USP. Professor da rede estadual de São Paulo da Faculdade Zumbi dos Palmares. Pesquisador da Rede Escola Pública-Universidade (REPU).

² Professor Doutor Livre Docente da FEUSP. Ex-Presidente da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (FINEDUCA 2017/2019). Pesquisador da área de financiamento da educação e de gestão de unidades e redes escolares.

determinada atividade"³ (art. 22, XXIV). No que diz respeito aos Estados subnacionais, a constituição não se exorta de atribuir suas competências concorrentes (art. 24, IX).

Estabelecida a necessidade-fim⁴ por meio do ordenamento normativo, cabe a busca, pelo Estado, para que os meios sejam viabilizados de forma a dar as condições para o cumprimento de tal fim. Esta busca se dá por meio da definição, administração e do gasto de receitas, configurando assim a necessidade-meio⁵, a qual recai sobre a atividade financeira do Estado.

Como afirma Horácio Guilherme Corti, em texto de Regis Fernandes, a atividade financeira é definida como a "atividade encaminhada à obtenção de ingressos e realização de gastos com o objetivo de fazer efetivos os procedimentos democráticos e os direitos fundamentais constitucionalmente estabelecidos" (CORTI apud OLIVEIRA, 2011, p. 313).

É no âmbito do direito financeiro que se define o ordenamento jurídico da Fazenda Pública e que se busca os meios para efetivar as condições, e por sua vez, a concretização dos fins.

Na medida em que se tem a necessidade pública como objetivo a ser satisfeito pelo Estado, de acordo com as definições constitucionais e legais, a atividade financeira deste buscará obter recursos para atender a tais necessidades.⁶

Conti argumenta sobre a importância do processo de execução orçamentária. Para o autor tal processo, atribuído ao Poder Executivo, tem como objetivo cumprir o orçamento aprovado, de modo a adequar o direcionamento das receitas arrecadadas no atendimento das necessidades públicas (CONTI, 2006, p. 93-108).

Para Regis Fernandes, passa a ter — o direito financeiro — papel fundamental no que diz respeito à "justa distribuição de recursos" no sentido de "atender a princípios de garantia do indivíduo".⁷ E nesse caso o direito à educação, apontada por Pinto Ferreira como um título admirável no texto constitucional, tem relevante importância na

³ idem, p. 74.

⁴ idem, ibidem.

⁵ idem, ibidem.

⁶ idem, ibidem.

⁷ Op. cit., p. 313

perspectiva de um Estado social e para tanto a eficácia é considerada condição para o atendimento de tal direito.

[...] o direito à educação necessita ter eficácia. Sendo considerado como um direito público subjetivo do particular, ele consiste na faculdade que tem o particular de exigir do Estado o cumprimento de determinadas prestações (PINTO apud OLIVEIRA, 2011)

Entretanto, a elaboração e execução do orçamento, cabe à autoridade competente e não ao cidadão comum, dependente direto do serviço público, e.g., educação. Sob a ação da autoridade adequada está o direcionamento dos recursos para atender o interesse em questão.

Conti (2017, p. 51) ressalta que a necessidade de um sistema de Planejamento orçamentário da Administração Pública não pode ser desvinculado de um planejamento estratégico governamental, este compreendido de forma mais ampla. O mesmo autor usa de Bercovici, para o qual o planejamento em questão

[...] está, assim, sempre comprometido axiologicamente, tanto pela ideologia constitucional como pela busca da transformação do status quo econômico e social”, não existindo planejamento “neutro”, “pois se trata de uma escolha entre várias possibilidades, escolha guiada por valores políticos e ideológicos, consagrados, no caso brasileiro, no texto constitucional (BERCOVICI apud CONTI, 2017, p.51)

De maneira complexa, tal elaboração é influenciada por distintos atores que atuam de forma a estabelecer determinada dinâmica aos dispêndios do Estado.

Na perspectiva de Poulantzas (1985, p. 147) "o Estado, no caso capitalista, não deve ser considerado uma entidade intrínseca, mas, (...) como uma relação, mais exatamente como uma condensação material de uma relação de forças entre classes e fração de classes". Tal compreensão do Estado, ou do papel que faz seu aparelho, evidencia-se na complexidade da elaboração de um sistema orçamentário, em que participam, ou deveriam participar distintas áreas do conhecimento, assim como contribuem "múltiplos" atores com "múltiplos interesses".

Novamente, citando Bercovici, países periféricos, como o Brasil, sentiram gravemente a crise do financiamento do serviço público, tendo em vista que nestes países, a lógica existente, é aquela em que o orçamento público deve satisfazer o investimento privado em detrimento dos direitos sociais e serviços públicos. O autor

aponta como, a partir da década de 1980, surge uma "nova retórica do controle do déficit público", em que o mantra agora em voga é que "o orçamento público deve estar voltado para a garantia do investimento privado, para a garantia do capital privado, em detrimento dos serviços públicos voltados para a população mais desfavorecida" (BERCOVICI; MASSONETTO, 2006, p. 69).

Nesse sentido, uma gama de autores e instituições criam narrativas diversas no intuito de minimizar a eficiência do Estado, muitas vezes de forma equivocada, no sentido de tencionar a efetivação de políticas públicas que diminuam os gastos públicos por meio da diminuição dos gastos com a própria estrutura administrativa do Estado.

Um passo importante para este fim se deu por meio da implementação da Reforma do Estado brasileiro ocorrida na década de 1990 que resultou na Reforma do Aparelho do Estado (MARE), elaborada pelo antigo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Com o anseio de conduzir o Estado brasileiro na transição de uma Administração Pública Burocrática para uma Administração Pública Gerencial, articulou aspectos de governança corporativa — voltada para as grandes empresas privadas — aplicando-as na administração pública.

Tal reforma trouxe transformações significativas no que se caracterizou como prioridades para a atuação do Estado, definindo três setores importantes: setor das atividades exclusivas de Estado (núcleo estratégico); setor de serviços sociais e científicos (não exclusivos); setor de produção de bens e serviços (para o mercado).

Surge daí uma nova organização da estrutura do Estado, e no que diz respeito às relações de trabalho, a administração pública buscará, com este novo viés, a flexibilização do trabalho e diferenciação dos regimes jurídicos (MARE/BRASIL, 1995).

Posteriormente, no início dos anos 2000, é instituída a lei nacional nº 101/2000, chamada de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), de extrema relevância na visão dos administradores públicos que objetivam o controle dos gastos, e que institui normas de finanças públicas direcionadas para a responsabilidade da gestão fiscal, como seu texto expõe "a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas [...]" (art. 1º, §1º).

Tal lei estabelece bases para aprimorar o sistema de governança republicana, como o define Guilherme Bueno de Camargo, juntamente com outras leis infraconstitucionais como as leis orçamentárias e a Lei nº 4.320/64, articulam normas de forma a dar parâmetros no âmbito do Direito Financeiro a fim de elaborar e controlar os orçamentos dos entes federativos (CAMARGO, 2011, p. 769).

Regis Fernandes ressalta que todas as despesas com pessoal passaram a ser disciplinadas pela LRF⁸. Em seu artigo 18, a citada lei define, em seus termos, o que deve ser entendido como "despesa total com pessoal" para todos os entes da federação (União, Estados e Municípios) e em seu artigo 19 estabelece os limites percentuais da receita corrente líquida que a despesa total com pessoal pode alcançar, como mostra o *caput* e seus dois parágrafos em destaque.

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

§ 2º A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência.

Em seu texto, a lei deixa explícito, quais as despesas são consideradas "despesa total com pessoal" e aponta em seu §1º a sua exceção, nesse caso, "os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra", considerados não como despesa total de pessoal, mas como "outras despesas com pessoal".

A lei é clara quando no *caput* do artigo 19, abaixo apresentado, especifica que os limites percentuais para "despesa total com pessoal" da Receita Corrente Líquida não poderá exceder os valores impostos em seus incisos em acordo com o que preconiza o *caput* do art. 169 da CF.

⁸ Op. cit., p. 296

Art. 19. Para os fins do disposto no *caput* do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida[...]

Vemos que o dispositivo citado define seus percentuais com base no conceito de Receita Corrente Líquida (RCL) e que é importante definir sua essência. De acordo com a LRF a RCL é o somatório, nos últimos 12 meses, das receitas de impostos, taxas e contribuições de melhoria, de contribuições, patrimoniais, agropecuárias, industriais, de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes do ente da Federação, deduzidos alguns itens explicitados pela própria LRF, não cabendo interpretações que extrapolem os dispositivos legais⁹.

Em se tratando do texto constitucional os limites englobam de forma genérica a "despesa com pessoal ativo e inativo da União, Estados, Distrito Federal e dos Municípios"¹⁰, entretanto, a Lei Complementar supracitada faz questão de alterar a classificação dos gastos com mão-de-obra terceirizada, o que possibilita interpretações outras do que o texto constitucional propõe. Em seu livro *Responsabilidade Fiscal*, Regis Fernandes de Oliveira, compreende como "curiosa" tal classificação e esclarece que "até a EC nº 19/98 o regime jurídico dos servidores era único e, pois, descabido em falar em terceirizações de serviços" entretanto, a partir de então, tornou-se possível a transferência de atividades para agentes privados (OLIVEIRA, 2002, p. 51).

Em mesmo texto o autor ainda aponta duas possíveis respostas para a tal ato:

[...] ou o serviço é de caráter permanente e a lei criou cargos vocacionados para provimento efetivo e, pois, descabido falar na substituição deles por terceiro ou *não há* a criação de tais cargos e, pois, lícita a admissão de terceiro para prover as necessidades de pessoal do ente federativo. (grifo nosso)

O autor citado acrescenta que a LRF, ao regulamentar assuntos relativos à despesas com pessoal, ao seu ver de extrema importância, evita posturas do administrador público que se farta em "admissões políticas e sem qualquer conteúdo público" e, dessa forma, visa a justa e boa prestação do serviço público sem a possibilidade de "inflar a máquina administrativa, com intuito eleitoreiro e inútil"¹¹.

⁹ LRF, art. 2º, IV e §§1º, 2º e 3º.

¹⁰ CF, art. 169.

¹¹ Op. cit., p. 407

É imprescindível, na concepção do autor supracitado, que as disposições relativas às despesas com pessoal sejam severas para que se evite a prática de "política mesquinha" em muitas das vezes colocadas em prática nos municípios que se endividam inflando seus quadros políticos de forma clientelista e fisiológica. Em suas palavras, "[...] a prática remonta ao coronelismo, dando margem ao surgimento do compadrio, do filhotismo e do nepotismo, o que arruína os cofres públicos".¹²

Entretanto, como objetivo deste trabalho o que nos levou a discutir tal arranjo, diz respeito aos limites percentuais de despesa total com pessoal em que serviços públicos ligados ao atendimento de direitos fundamentais estão sob a égide do conteúdo disposto nos artigos 18 e 19 da LRF.

É sobre as consequências desta imposição aos demais entes federativos que tentaremos discutir sobre a área da educação, em especial sobre a contratação de profissionais do magistério junto à educação básica.

A educação como direito e a valorização docente

No texto constitucional os direitos fundamentais são caracterizados “como valores supremos da ordem constitucional, fonte legitimadora e razão de ser do próprio sistema jurídico” (DUARTE, 2007, p. 691). O ensino fundamental, que na época era colocado como obrigatório, já se apresentava de forma evidentemente avançada em relação às constituições anteriores e no que se concerne às garantias destes direitos também não poupou avanços.

Na Carta Magna vigente a educação é apresentada como “direito público subjetivo” no §1º de seu artigo 208, dando ao cidadão o direito de exigir do Estado que cumpra o dever constitucional. Com a aprovação da Emenda Constitucional nº 59/2009, altera-se o texto do inciso I do artigo em questão e a exigibilidade do direito é expandida para os demais anos da educação básica.

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;

¹² Op. cit., p. 297.

Verifica-se que o dever do Estado não se limita apenas à faixa etária discriminada, mas também aqueles que não concluíram a educação básica em idade adequada. É importante ressaltar, também, o avanço no que tange à primazia dada à educação como direito social prioritário dentre os demais direitos.

Assim, o artigo 206 explicita os princípios básicos para o qual o ensino deve ser ministrado e a partir deles estariam estabelecidas as premissas para que o cidadão possa se beneficiar em sua plenitude da possibilidade de “desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (Art. 205 da CF/88).

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;

III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;

IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;

V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;

VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

VII - garantia de padrão de qualidade.

VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal.

Parágrafo único. A lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação básica e sobre a fixação de prazo para a elaboração ou adequação de seus planos de carreira, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Cabral (2012) argumenta que após a primeira constituição democrática um intenso dispêndio de forças do Estado foi feito para que ocorresse a universalização da educação obrigatória considerando que boa parte da população se encontrava excluída dos espaços escolares, ou seja, sem direito à educação, e que apesar de a questão do acesso a escola ainda não estar totalmente sanado, esse processo apresentou melhorias, de forma que a qualidade foi a preocupação seguinte.

No mesmo sentido, Oliveira e Araujo esclarecem que a legislação constitucional vigente além de fundamentar a obrigatoriedade da oferta do ensino por parte do Estado, fundamenta que este ensino ofertado necessariamente deve ser de “qualidade” apesar de não explicitar quais elementos definiriam esta qualidade (Inciso VII do art. 206).

Assim, além de consolidar a obrigatoriedade do ensino [...] mas também a obrigatoriedade de oferta por parte do Estado, o texto constitucional e a legislação subsequente obriga que essa oferta educacional seja de qualidade.

Contudo, se a legislação brasileira incorporou o conceito de qualidade do ensino a partir da Constituição Federal de 1988, essa incorporação não foi suficiente para estabelecer de forma razoavelmente precisa em que consistiria ou quais elementos integrariam o padrão de qualidade do ensino brasileiro, o que dificulta bastante o acionamento da justiça em caso de oferta de ensino com má qualidade (Oliveira e Araujo, 2005, p. 12).

Há um amplo debate a respeito do verdadeiro *padrão de qualidade* apontado no texto constitucional, porém este princípio apesar de apresentado não é regulamentado. Como pode ser verificado no texto que compõe o artigo 206 citado anteriormente, o legislador não apresenta quais os reais parâmetros devem ser levados em consideração para que se possa atingir ou evidenciar a busca pela educação de qualidade constitucionalmente elaborada. Pinto explicita no excerto abaixo as limitações da interpretação.

Com efeito, interpretar o texto constitucional de forma restritiva, reduzindo-se a efetividade do direito à educação à garantia de acesso a vagas não é a aplicação da melhor interpretação dos princípios constitucionais. Essa posição deve ser ampliada, tanto em relação ao acesso ao sistema educacional quanto à criação de condições de manutenção do aluno na rede de ensino e à garantia do ensino de qualidade objetivado pela Constituição Federal (PINTO, 2012).

Com relação à “qualidade” temos ainda o texto aprovado pela lei 9.394/96 (LDB) que no seu artigo 4º inciso IX apresenta como dever do Estado para com a educação escolar que exista “padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem”, porém, novamente o texto apresenta um discurso de qualidade de ensino sem apontar, efetivamente, as categorias objetivas para se confirmar essa “qualidade de ensino”.

Outro princípio contido no artigo 206 e que entendemos ser contributivo para a o estabelecimento de um “padrão de qualidade” refere-se à efetiva aplicação do inciso V, que versa sobre a “valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas” e que tem nosso foco no desenvolvimento deste texto.

É clara a interpretação do inciso V quando este define que a valorização dos profissionais se dará, apenas, por meio de “concursos públicos de provas e títulos” e que a estes profissionais devem ser garantidos “planos de carreira”.

De acordo com o inciso II do artigo 37 da Constituição Federal, “o concurso público é condição constitucional para o provimento de cargo público (ou de emprego público)”. Para que haja provimento em cargo efetivo ou em comissão¹³ é necessária a existência de cargo público vago, que por sua vez são criados por lei.

O “plano de carreira”, de acordo com Ministério da Educação é entendido a partir de três níveis: em nível conceitual “é a ideia que fundamenta a carreira, razão de sua existência”; em nível objetivo “é a própria definição da carreira, em sua estrutura, organização e funcionamento”; em nível do serviço público “é instituída em norma legal específica” (MEC, 2000, p. 204). O estabelecimento do plano de carreira na carreira docente é recurso determinante para a profissionalização docente, já que na instituição deste se consideram pontos estruturais fundamentais para tal.

O plano de carreira é instrumento de administração de recursos humanos voltado essencialmente para a profissionalização. Nessa condição, considera de forma especial algumas variáveis essenciais à sua finalidade, quais sejam, o desempenho do servidor no exercício de suas atribuições, os programas de desenvolvimento de recursos humanos, a estrutura de classes e o sistema de remuneração. (BRASIL, 2000)

Diversos autores¹⁴ discutem o aprofundamento no processo de precarização e flexibilização do trabalho docente, em que sobrecam as teses de desprofissionalização. Para Shiroma (2002) profissionalização “é um termo geralmente usado para designar o processo pelo qual uma semi-profissão vai gradualmente agregando os critérios que constituem uma profissão”. Dalila Andrade Oliveira (2008) complementa quando diz que “a profissionalização pode ser entendida como a competência de saber ‘o que e como fazer’ na profissão, ter uma autonomia estatutária reconhecida e baseada na confiança e na ética”.

¹³ Ver distinção entre cargo *efetivo* e *comissão*, *estabilidade* e *efetividade* em MEIRELLES (1990).

¹⁴ Ver SHIROMA, E. O. “O Eufemismo da profissionalização” (2002); ENGUITA, M. F. “A ambiguidade da docência: entre o profissionalismo e a proletarização” (1991); OLIVEIRA D. A. La cuestión docente Brasil: Las condiciones laborales de los profesores de educación Básica, 2008.

Portanto, a não inserção do profissional docente à condição de valorização, o que significa, por exemplo, beneficiar-se de um plano de carreira, pode ser associado à precarização e flexibilização do trabalho.

Para melhor entendimento, é considerável a importância que deve ser dada à forma de definição que a constituição indicará para saber a quem o princípio da valorização atende prioritariamente, isto é, quem são os profissionais da educação referidos. Diante disso, é válido observar a atenção dada pelo Parágrafo único do artigo 206 para com a necessidade da definição das categorias de trabalhadores da educação e que se concretizou com o artigo 61 da lei nº 9.394/96, reformulada pela lei 12.014/2009 onde se define a quem se referem os profissionais da educação.

Art. 61. Consideram-se profissionais da educação escolar básica os que, nela estando em efetivo exercício e tendo sido formados em cursos reconhecidos, são:

I – professores habilitados em nível médio ou superior para a docência na educação infantil e nos ensinos fundamental e médio;

II – trabalhadores em educação portadores de diploma de pedagogia, com habilitação em administração, planejamento, supervisão, inspeção e orientação educacional, bem como com títulos de mestrado ou doutorado nas mesmas áreas;

III – trabalhadores em educação, portadores de diploma de curso técnico ou superior em área pedagógica ou afim.

Conforme vínhamos discutindo acerca do caráter subjetivo da educação, e como tal, seu acesso é passível de compreensão pela população no que tange a possibilidade de exigência judicial, entendemos que à “qualidade de ensino” o encaminhamento pode ser proposto de forma similar, porém de maneira indireta, a partir da constatação da execução dos princípios impostos no artigo 206 da constituição, entre eles o descrito no inciso V.

Ao analisar o dispositivo acima podemos interpretar que o quadro de profissionais da educação é formado, em sua maioria, por docentes. Portanto, entendemos que a partir desta premissa constitucional abre-se uma discussão acerca do impacto que uma política de pessoal que garanta valorização docente pode ter sobre o sistema de ensino e como isso pode ser entendido como um fator de avaliação da “qualidade de ensino”.

O conflito entre a valorização do docente e o Artigo 18 e 19 da LRF

A problemática que se pretende discutir diz respeito "às ditas" impossibilidades presentes às redes de ensino, ou seja, aos governos (municipais e estaduais), quanto à busca por melhora no padrão mínimo de qualidade da educação e como esse fato se relaciona à valorização dos profissionais do magistério das redes de ensino de educação básica em todo o país.

No que diz respeito à educação básica pública, cabe à Administração Pública dos entes federativos vincular os profissionais do magistério seguindo os princípios e normas previstas constitucionalmente (art. 37, II e art. 206, V) e por suas leis infraconstitucionais (LDB - Lei nº 9.394/96 art. 67, I; PNE - Lei nº 13.005/14 art. 2º, IX). Contudo, para os gestores dos Estados-membros e municípios cumprirem o que o texto constitucional e leis derivadas pregam é preciso vontade política em relação à ampliação de investimentos em educação. Entretanto, muitas das vezes, além de não haver tal vontade por parte do gestor, o que ocorre é o contrário, a diminuição de investimentos com adoção de estratégias que levam à precarização docente.

Entenda-se precarização como o conceituado por Robert Castel em sua obra *El ascenso de las incertidumbres: trabajo, protecciones, estatuto del individuo*, em que o autor destaca como o processo de reestruturação produtiva impulsionada pelo capitalismo contemporâneo criou novo paradigma nas relações de trabalho tanto na área privada como na área pública (CASTEL, 2010). O distanciamento às relações de trabalho de longa duração, o pleno emprego, e por sua vez, a deterioração dos direitos do trabalho, em especial seguridade social e proteção social, foi a grande estratégia para um novo fôlego às crises fiscais dos Estados-nações após a década de 1980. Nesse sentido, o processo de flexibilização da estabilidade e diferenciação dos regimes jurídicos se transformou no lema adotado pelo grande capital no intuito de influenciar a legislação trabalhista nos Estados-nações. Dalila Andrade Oliveira segue o mesmo raciocínio e vai definir como trabalho precário,

[...] aquele que se caracteriza por flexibilização de regras de contratação (contratos atípicos, temporários e independentes), menores salários, menor estabilidade, informalidade nas relações de trabalho, menos direitos sociais¹⁵.

¹⁵ idem, ibidem.

O Estado brasileiro seguiu a mesma tendência de forma a encontrar na Reforma do Aparelho do Estado todo um aparato argumentativo que expressava a flexibilização como o único caminho possível à pretendida administração pública gerencial. Cabe ressaltar que tal objetivo visa a diminuição dos gastos com a estrutura do Estado, e.g., gasto com pessoal, de forma a alcançar obstinadamente, como explica Perry Anderson, a "disciplina orçamentária com a contenção de gastos com bem-estar" (ANDERSON, 1995).

No afã de cumprir o que se determina como princípios da concepção gerencial, os entes federativos se movimentaram no sentido de não priorizar a realização de concursos públicos, ou quando realizados, as vagas disponibilizadas supririam, quando muito, casos de aposentadorias. Na educação não seria diferente.

Essa dinâmica resultou em ampliação do número de contratos por tempo determinado de trabalho (temporários) de forma que nas redes de ensino básico público (estaduais e municipais) se tornou muito comum a adoção deste tipo de política de pessoal.

Após a publicação da LRF o quadro de profissionais da educação vinculados às redes de ensino por meio de contratos temporários se ampliou, por um lado, devido às preocupações dos gestores em atender a demanda da sociedade pelo acesso à escola — haja visto que em todo o Brasil ainda há demanda de ampliação de atendimento —, pois quanto mais pessoas necessitam da escola pública, mais docentes serão demandados para seu atendimento. Por outro lado, por opções políticas que priorizam a orientação neoliberal visando a diminuição do papel do Estado como provedor dos serviços públicos.

Os artigos 18 e 19 da LRF, como apresentado no início deste texto, impõem limites aos entes federativos no que toca às despesas totais com pessoal e torna difícil que as Administrações Públicas — mesmo às preocupadas com a área de educação — cumpram o disposto no texto constitucional referente à valorização do profissional da educação e, por conseguinte, na melhoria do padrão de qualidade do ensino.

A abertura de concursos públicos com vagas suficientes para alcançar a Meta 18 do Plano Nacional de Educação - PNE (Lei nº 13.005/14) que versa sobre a criação de planos de carreira para no mínimo 90% dos professores atuantes nas redes de educação básica pública de todo o Brasil resultaria, com base na lógica imposta na LRF, em

ampliação dos percentuais prudenciais que a LRF respalda nos artigos citados. Entretanto, há controvérsias sobre a real superação dos limites prudenciais pelos estados, haja vista que a maioria dos entes federados municipais não alcançou sequer os percentuais limites estipulados pela lei de responsabilidade fiscal (FIORAVANTE et al, 2006).

Na tentativa — ou não — de resolver tal conflito, tramita no Congresso Nacional, Projeto de Lei do Senado (PLS 14/2013) que "Acrescenta o inciso VII ao § 1º do art. 19 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2.000, Lei de Responsabilidade Fiscal, para excluir dos limites de gastos o pagamento de professores com recursos do FUNDEB."¹⁶ O projeto apresenta, em parte, salvo outras interpretações, uma solução para que a sociedade possa caminhar no sentido de fortalecer o sistema normativo de responsabilização e gestão fiscal, assim como não paralisar a busca por sistemas educacionais que apresentem melhores padrões de qualidade. Em parte, pois, o projeto aponta como inclusão na LRF, dispositivo que exclua dos limites impostos os gastos com pagamento de professores, entretanto, não entra no mérito da discussão a ampliação de concursos públicos.

Dar reajuste remuneratório aos professores, sem dúvida busca melhorar as condições dos mesmos de forma a cumprir o PNE, entretanto, devido à contínua demanda de atendimento, de forma progressiva, prevemos que para o alcance da Meta 18 é preciso, além disso, a abertura de concursos públicos que selecionem professores em quantidade satisfatória para que isso se reflita em um número de alunos adequado por sala de aula, e desta forma, viabilizar processos de ensino-aprendizagem com melhor qualidade. Cabe, entretanto, melhor aprofundamento sobre os dados relativos à gastos total de pessoal dos entes federados para podermos afirmar se, com ampliação de concursos, há ou não ampliação dos limites de despesa total com pessoal imposto pela LRF.

Para os estudiosos da educação básica pública, preocupados com sua progressiva melhoria da estrutura física e de pessoal da educação, o projeto é visto com bons olhos, e dá um passo à frente na discussão sobre responsabilidade e gestão fiscal e valorização dos professores.

¹⁶ PLS nº14/2013. Disponível em: < <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/110503>

Tal projeto tramita no Senado com parecer favorável pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte com argumento que evidencia o que discutimos nesse texto e se encontra, desde 2015, em poder da Comissão de Assuntos Econômicos do Senado.

Ao tempo em que a medida proposta é adequada para a garantia de valorização dos professores, sem prejuízos aos gestores, tem potencial para reduzir as “soluções fáceis de sempre”, que geralmente incluem a terceirização de serviços educacionais e a criação de quadros temporários. Não é demais lembrar que medidas desse naipe, que deveriam ser admitidas tão somente em situações emergenciais, têm contribuído para a precarização do trabalho docente e, possivelmente, para o atual estado de produção de resultados de aprendizagem desastrosos em nossas escolas públicas.¹⁷

Portanto, é salutar a reflexão sobre adequação da LRF, de forma a proporcionar horizontes de alcances educacionais significativos no que se refere às condições dos professores e suas relações de trabalho.

Conclusões

Esse trabalho buscou discutir a opção política e/ou econômica por parte das Administrações Públicas dos entes federativos em adotar a contratação temporária dos profissionais da educação, em especial os professores, tendo em vista a observância dos artigos 18 e 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal vigente.

Compreende-se o texto da lei supracitada como uma estratégia do neoliberalismo para alcançar a tão objetiva redução dos gastos com serviços sociais, por tal motivo ela é apresentada pelos autores como de "extrema importância para a responsabilização e a gestão financeira dos entes", entretanto, conforme se tentou demonstrar neste artigo, muitos gestores, utilizam-se de tal limitação para não proporcionar relações de trabalho condignas para os professores das redes de ensino, adotando "soluções fáceis de sempre" que levam à precarização do trabalho.

Desta forma a LRF se coloca como questionável por nós educadores e defensores dos direitos sociais, pois apresenta uma estrutura de responsabilização que condiciona os entes federados a intenso contingenciamento de recursos para o oferecimento dos serviços públicos.

¹⁷ <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4134821&disposition=inline>

Referências

- ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E; GENTILI, P. (org.) *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, pp. 09-23.
- BERCOVICI, G.; MASSONETTO, L. F. *A constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição Financeira e a agonia da Constituição Económica*. Boletim de Ciências Econômicas, vol. XLIX. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2006.
- BERCOVICI, G. A política econômica entre a Constituição e os privilégios. *Revista Eletrônica Consultor Jurídico – CONJUR*, 28 fev. 2016. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-fev-28/estado-economia-politica-economica-entre-constituicao-privilegios>>.
- CABRAL, K. M. O direito à qualidade da Educação Básica no Brasil: uma análise da legislação pertinente e das definições pedagógicas necessárias para uma demanda judicial. *Educação*, Porto Alegre, v. 35, n. 1, p. 116-128, 2012. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/faced/article/view/8412/7547>. Acesso em: 14 set. /2018.
- CASTEL, R. *El ascenso de las incertidumbres: trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. 1º edición. 1º la reimpression. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2012.
- CONTI, J. M. *A autonomia financeira do poder judiciário*. São Paulo: MP Editora, 2006.
- CONTI, J. M. *O planejamento orçamentário da Administração Pública no Brasil*. Tese (Professor Titular). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017, f. 556.
- DUARTE, C. S. A educação como um direito fundamental de natureza social. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 691-713, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a0428100>>, acesso em: 14 set. 2018.
- CAMARGO, Guilherme Bueno. Governança republicana e orçamento: as finanças a serviço da sociedade. In CONTI, J. Mauricio; SCAFF, Fernando F. (coords.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, pp. 769-784.
- FIORAVANTE, D. G.; PINHEIRO, M. M. S.; VIEIRA, R. S. Lei de Responsabilidade Fiscal e Finanças Públicas Municipais: Impactos sobre despesas com pessoal e endividamento. *Textos para discussão*. Brasília: IPEA, n. 1.223, 2006.
- IPEA. Emprego Público no Brasil: Comparação Internacional e Evolução. *Comunicado da Presidência nº 19*, 20 mar. 2009.
- LUCENA, E. M. G. M O. *Gestão de recursos humanos e a LRF*. Rio de Janeiro: IBAM, 2001.

Ministério da Educação. *Plano de Carreira e Remuneração do Magistério Público*. FUNDESCOLA/MEC. Brasília, 2000.

MARE (Ministério da Administração e Reforma do Estado). *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República, 1995.

Mattos, F. A. M. Emprego público no Brasil: aspectos históricos e evolução recente. In: Cardoso Jr, José Celso. (Org.). *Diálogos para o desenvolvimento* (volume 5): Burocracia e ocupação no setor público brasileiro. 1. ed. Brasília: Ipea, 2011. V. 5, p. 213-286.

MEIRELLES, H. L. *Direito Administrativo Brasileiro*. Malheiros editores, 23ª edição, p.368, 1990.

OLIVEIRA D. A. *La cuestión docente Brasil: Las condiciones laborales de los profesores de educación Básica*. 1ª edição - Buenos Aires: Fund. Laboratório de Políticas Públicas, 2008.

OLIVEIRA, R. P.; Araujo, G. C. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. *Revista Brasileira de Educação* [online]. 2005, n.28, p. 5-23. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-24782005000100002&script=sci_arttext>, acesso em: 14 set./ 2018.

OLIVEIRA, R. F. As necessidades públicas e a atividade financeira do Estado. In: *Curso de direito financeiro*, 4ª ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

OLIVEIRA, R. F. *Responsabilidade Fiscal*. 2ª Ed. rev. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

PINTO, I. R. R. A efetividade do direito à qualidade do ensino público obrigatório e gratuito pela via judicial. In: *35ª Reunião anual da Anped. GT5- Estado e Política Educacional*, 2012.

POULANTZAS, N. *O Estado, o poder, o socialismo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1985.

SANTOS, J. B. S. *Professores temporários da rede estadual de São Paulo: análise da política de pessoal da perspectiva orçamentária*. 130 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Escola de Filosofia, Letras e Ciências Humanas - Universidade Federal de São Paulo, 2016.

FIM DA GRATUIDADE DO ENSINO SUPERIOR: EMBATES E CONVERGÊNCIAS EM TORNO DE UM PRINCÍPIO QUE SE FLEXIBILIZOU¹

Lalo Watanabe Minto²

Introdução: alguns dos termos do debate atual

A gratuidade do ensino superior (ES) em estabelecimentos estatais, bem como seu questionamento, tornou-se uma pauta permanente no Brasil contemporâneo. Esta pauta tem fomentado embates há décadas³, dentro e fora dos meios acadêmicos/educacionais, mobilizando posições de amplo espectro: do alinhamento parcial em relação ao princípio instituído pela Constituição Federal de 1988 até a propostas de eliminar totalmente a gratuidade do ES.

Na conjuntura mais recente esses embates se intensificaram e também ganharam contornos mais complexos, alimentando, também, outras formas de pressões políticas. É evidente que não se trata apenas de “pressões externas”, pois, mesmo não tendo sido alterado o Art. 206, VI, da CF 1988, muitas das práticas das instituições de ensino e as políticas para a educação superior estatal foram incorporando essas pressões e cedendo/flexibilizando em muito do que já foi o próprio entendimento das regras sobre a gratuidade, bem como seu reconhecimento e legitimidade no interior das instituições públicas.

No quadro atual da sociedade brasileira, pode-se afirmar que a favor da gratuidade posicionam-se explicitamente alguns setores ligados ao campo educacional, movimentos sociais e estudantis, sindicatos e partidos situados à esquerda do espectro político. Entre esses setores, porém, nota-se uma divergência importante: os que defendem a gratuidade *irrestrita* (setor minoritário) e os que defendem uma gratuidade *restrita* a certas atividades. No outro campo estão os que são explicitamente contrários à

¹ Neste estudo apresentamos uma sistematização de parcela dos resultados do projeto de pesquisa *Gratuidade e caráter público do ensino superior no Brasil: configuração atual e tendências*, concluído em março de 2017, e que contou com financiamento FAEPEX-Unicamp.

² Graduado em economia, Mestre e Doutor em Educação pela Unicamp. Professor do DEFHE - FE/Unicamp e coordenador do Grupo de Estudos e Pesquisas Educação e Crítica Social.

³ Cunha (1985, p. 151-152) afirma que as tentativas de instituir cobranças remontam, pelo menos, a meados do século XX no Brasil, quando a gratuidade de fato passou a ser uma realidade para parcela crescente do alunado das IES estatais.

gratuidade, basicamente, os mesmos setores que se posicionam a favor das chamadas políticas de austeridade fiscal, cuja finalidade é promover a redistribuição do fundo público em prol dos interesses da acumulação de capital em setores dominantes.

Foi nesse contexto mais amplo que vimos ocorrer, nos últimos anos, um revigoramento das propostas de relativização – ou, mesmo, de extinção – da gratuidade do ES. Estruturam esse contexto: 1) a intensificação das políticas de contingenciamento dos gastos públicos com políticas sociais, cuja maior expressão foi a Emenda Constitucional n. 95/2016, que criou um “novo regime fiscal” com o chamado “teto” dos gastos; 2) a disseminação reforçada do discurso ideológico-midiático que impõe pressões contra as instituições estatais mantidas com recursos públicos, clamando por processos de privatização, terceirização e soluções “mercadológicas”⁴; 3) a possibilidade de esgotamento dos mecanismos que permitiram, durante os governos do PT à frente da presidência da República, que se conjugassem o crescimento moderado dos investimentos no setor público de ES e os gastos crescentes com programas estatais de transferência de recursos (como o Prouni e o Fies) para as IES privadas (sobretudo as com fins lucrativos), que passam a exercer pressão para obter fatias maiores do fundo público.

O objetivo desse estudo é fazer um balanço geral desses posicionamentos em torno da questão da gratuidade do ES estatal, abrangendo sobretudo o período 2013-2018, buscando por meio deles explicitar qual é o seu sentido e as tendências que estão se abrindo. Não há, evidentemente, nenhuma pretensão de esgotá-los nem de abarcá-los em suas minúcias.

Defesas antigratuidade

Duas iniciativas legislativas recentes

Dois projetos apresentados ao Poder Legislativo Federal são ilustrativos das forças que têm demonstrado interesse em modificar o Art. 206 da CF 1988. O primeiro é a Proposta de Emenda Constitucional – PEC 395/2014 (CANZIANI, 2014), de autoria

⁴ Como veremos adiante, coube, especialmente, à grande imprensa escrita o protagonismo nessa re-emergência, por meio de sistemáticas abordagens sobre a suposta injustiça da gratuidade. Com isso, evidentemente, não se quer dizer que o interesse seja “da” imprensa, mas sim que é por meio de sua ação específica, massiva, que essa pauta tenta se legitimar, fazendo parecer uma demanda “da opinião pública”.

do deputado Alex Canziani (PTB/PR), em cuja formulação se visava eliminar formalmente a gratuidade obrigatória para o conjunto de atividades exercidas pelas IES estatais. Na nova redação do inciso IV do Art. 206, proposta pela PEC, dizia-se: “IV – gratuidade do ensino público nos estabelecimentos oficiais de educação básica e, na educação superior, para os cursos regulares de graduação, mestrado e doutorado”. Conforme já discutimos em Minto (2018), ao adicionar o termo *regulares* a *cursos*, tentou-se suprimir uma longa e persistente polêmica sobre o referido artigo constitucional. Desse modo, o seu proponente formalizava aquilo que já era prática regular nas IES estatais: cobranças em cursos de extensão, especialização e outras atividades consideradas *não regulares*. Já sendo uma prática comum, essa proposição contava com ampla aceitação na comunidade acadêmica, portanto, alinhava o projeto de Emenda com setores das próprias instituições.

Um segundo projeto de EC, de autoria do deputado Andrés Sanchez (PT/SP), apresentado em 2017, vai noutra direção. Além de alterar o inciso IV do Art. 206, reduzindo o princípio da gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais à educação básica, também introduziu um novo parágrafo ao inciso, nos seguintes termos:

§ 2º O pagamento dos custos do ensino superior ministrado nos estabelecimentos oficiais será proporcional ao nível socioeconômico do estudante, admitida a possibilidade de pagamento sob a forma de prestação de serviço profissional, nos termos da lei, e assegurada a gratuidade para o estudante que tenha cursado o ensino médio completo em escola pública ou como bolsista integral em escola particular. (SANCHEZ, 2017, p. 01).

Ora, o projeto de Sanchez, do PT paulista, alinhava-se mais diretamente aos setores que defendem a cobrança também do ensino regular, apelando à velha lógica do “quem pode, paga”.

Editoriais da *grande imprensa escrita*

Diários de circulação nacional como *O Globo*, *Folha de S. Paulo* e *O Estado de S. Paulo* têm manifestado posições explicitamente contrárias ao princípio da gratuidade do ES estatal. Em períodos de crise, como o que vivemos a partir de 2014, muitos desses posicionamentos associam a gratuidade aos *obstáculos* para a não superação da crise. Vejamos alguns deles e o modo como mobilizam argumentos para o fim da

gratuidade, seja em sentido pleno ou de modo seletivo. Em editorial do diário *O GLOBO*, de 24 de julho de 2016, afirma-se que:

Para combater uma crise nunca vista, necessita-se de ideias nunca aplicadas. Neste sentido, por que não aproveitar para acabar com o ensino superior gratuito, também um mecanismo de injustiça social? Pagará quem puder, receberá bolsa quem não tiver condições para tal. Funciona assim, e bem, no ensino privado. E em países avançados, com muito mais centros de excelência universitária que o Brasil. [...]. O momento é oportuno para se debater a sério o ensino superior público pago. Até porque é entre os mecanismos do Estado concentradores de renda que está a universidade pública gratuita. Pois ela favorece apenas os ricos, de melhor formação educacional, donos das primeiras colocações nos vestibulares. (O GLOBO, 2016).

A *Folha de S. Paulo*, em editorial de 22 de janeiro de 2015, intitulado Ensino público e justo, argumentava que o tema da gratuidade das universidades públicas havia se tornado uma espécie de “tabu” no Brasil, evitando assim um debate necessário e urgente sobre sua conveniência e legitimidade. Sem mencionar suas fontes, dizia o editorial:

Não faltam estudos a mostrar que a posse de um diploma superior propicia significativo acréscimo de renda ao longo da vida. Alguém que curse uma universidade pública e gratuita, desse modo, obterá amplo benefício pessoal do investimento que todos os contribuintes fizeram na sua formação. (FOLHA DE S. PAULO, 2015).

Como proposta, apresentava uma antiga ideia advinda dos países anglo-saxônicos:

Se a noção do ressarcimento vier a prosperar como deveria, por seu conteúdo de justiça, seria preciso agregar ao debate outras formas de efetivá-lo. Cobrar mensalidades de quem puder pagar seria a mais óbvia – desde que acompanhada de um programa de bolsas ou financiamento subsidiado –, mas conta hoje com renhida oposição. [...]. Outro mecanismo é a cobrança de pequena alíquota adicional no Imposto de Renda dos diplomados, que garantiria um fluxo contínuo de verbas para as combatidas universidades públicas. (FOLHA DE S. PAULO, 2015).

Outro veículo de imprensa que promove sistematicamente posicionamentos antigratuidade é a revista *VEJA*. Um de seus colunistas mais assíduos nos temas de educação é Gustavo Ioschpe, que, entre outras, publicou uma matéria intitulada “Universidade gratuita para aluno rico é aberração brasileira”, em 17 de agosto de 2013. Nesta o autor afirmava que:

Existe um modo fácil de garantir que futuros médicos, engenheiros, advogados e estudantes de outras carreiras ressarçam os cofres públicos: cobrar mensalidades de quem pode pagar. (IOSCHPE, 2013).

O argumento se fundava na ideia de que as pessoas devem “dar retorno” à sociedade quando se beneficiam do ES financiado com recursos públicos e que, de maneira similar a qualquer outra atividade – como enviar objetos pelo correio ou comprar combustível, dizia Ioschpe, de modo bastante simplificador – o que é público não precisa ser gratuito:

O fato de algo ser público não tem relação com gratuidade. Se as universidades públicas cobrassem mensalidades, continuariam defendendo interesses públicos. Na maioria dos países desenvolvidos, as universidades públicas cobram mensalidades. Na OCDE, associação dos países desenvolvidos, dezoito membros cobram em suas universidades, incluindo os “neoliberais” Canadá, França, Itália e Japão. (IOSCHPE, 2013).

A conclusão, portanto, só podia ser igualmente simplificadora: instituir cobranças no ES público seria uma espécie de “remédio” para as “distorções” do funcionamento dessas instituições:

O Ministério da Educação (MEC) poderia cortar o financiamento ao orçamento geral das universidades federais (a mesma coisa para as secretarias estaduais de educação e as universidades estaduais). As universidades seriam responsáveis por obter seu financiamento diretamente dos alunos. Os alunos que não pudessem pagar a mensalidade seriam subsidiados diretamente pelo MEC. Isso forçaria as universidades públicas a cobrar mensalidades de valores compatíveis com os de mercado. (IOSCHPE, 2013).

Sabe-se, porém, que, embora a temática da gratuidade tenha ganhado relevo nos últimos anos, a “briga” de posições sobre o sentido público das universidades estatais advém de longa data. Uma das motivações centrais pode ser observada noutro editorial da *Folha de S. Paulo*, de 19 de agosto de 2016, intitulado emblematicamente de “Autonomia desvirtuada”, onde se argumenta que a responsabilidade pelos problemas financeiros das instituições de ensino superior estatais é do “corporativismo”, da “passividade” e da “pouca eficiência” das mesmas. E que, assim,

O caminho não é sacrificar a independência, didático-científica ou financeira. Pelo contrário, as universidades terão a ganhar com a adoção de regras mais flexíveis para contratar e demitir pessoal, além da autorização legal para a cobrança de mensalidades dos estudantes mais abonados. (FOLHA DE S. PAULO, 2016).

Esses posicionamentos também revelam que não existe qualquer preocupação com os problemas advindos do padrão escasso e precário de financiamento da educação pública no Brasil, restringindo-se a inquirir as instituições, seus gestores e suas práticas, como demiurgas destes problemas.

Defesas por uma gratuidade *restrita*

A Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), a Academia Brasileira de Ciências (ABC) e um conjunto de outras entidades ligadas ao campo científico brasileiro, contrariadas pela derrota – e conseqüente arquivamento – da PEC 395/2014 no Congresso Nacional em 29/03/2017, passaram a explicitar de forma veemente seu posicionamento em favor de uma gratuidade restrita no ES público. (ACADEMIA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS et al., 2017).

A estratégia acionada por esse conjunto de entidades foi a de sobrepor a decisão do Congresso “no tapetão” do Supremo Tribunal Federal. E obtiveram resultado: a *derrota* foi revertida e, a partir de então, encerrou-se a “dúvida jurídica” que pairava sobre as práticas de cobrar por cursos de pós-graduação *lato sensu* e de extensão nas universidades públicas. O argumento central mobilizado pelas entidades foi o de que esse tipo de curso não possui orçamento próprio das instituições e que, por isso, deve ser autofinanciado. Em termos legais, isso quer dizer que o financiamento pode ser privado, haja vista que não se considera que a previsão constitucional da autonomia universitária seja entendida como autonomia (também e principalmente) do financiamento, quando a instituição decide onde vai gastar os recursos públicos de que dispõe.

Empresariado e movimento estudantil juntos na defesa de um tipo de gratuidade?

Outra forma de posicionamento que envolve a questão da gratuidade, revestindo-a como uma defesa do caráter “democratizante” das políticas de expansão do ensino superior, é aquela que propõe formas de transferência de recursos públicos para o setor privado, âmbito em que se destacam posições como a da União Nacional do Estudantes (UNE), de um lado, e dos empresários dos negócios educacionais, de outro lado.

Em entrevista concedida ao site Carta Educação, em julho de 2015, Carina Vitral, presidente da UNE de 2015 a 2017, registrou uma posição emblemática. A dirigente estudantil afirmara que o Prouni era uma “conquista” nem sempre compreendida pelos sujeitos que dela se beneficiam, haja vista que tendiam a desconsiderar o processo coletivo de lutas que o havia tornado possível. Perguntada sobre como via a expansão de vagas no ensino superior via iniciativa privada, assim se manifestou:

A UNE foi ativa na formulação do ProUni e da nova formulação do Fies. Após dez anos, precisamos analisar qual é o resultado disso. O resultado significa, sim, uma popularização da universidade, mas também precisamos ver que o ProUni deu uma saúde financeira para as empresas do setor e o Fies diminuiu a quase zero a inadimplência. *Virou um negócio de risco zero*. O que criticamos é que essa estabilidade não gerou o fortalecimento dessas instituições, mas sim fusões com capital estrangeiro, que compraram as universidades. Em vez de a estabilidade servir para melhorar a qualidade, o que aconteceu foi a precarização. (VITRAL, 2015, grifo nosso).

A despeito da crítica aos benefícios que os programas de transferência de recursos públicos trazem para IES privadas, a posição da dirigente é que se faça, via política pública, controle sobre o setor:

Hoje, o que a UNE discute é que precisamos ter controle social sobre isso. [...]. Já que na lógica vigente quem paga a banda escolhe a música, se o governo está pagando a banda, precisa ter regras claras para a música, ou seja, para o ensino da universidade. O mínimo da qualidade, exigência de pesquisa, extensão, uma série de regulamentações. Por isso achamos importante a regulação do ensino privado. O Insaes está tramitando no Congresso e é um mecanismo no qual temos bastante esperança de que possa servir para facilitar a fiscalização do MEC na ponta. Agora, achamos que isso precisa ser bastante acelerado. O mercado é bastante agressivo com as fusões e compras. Dessa forma, para garantir a qualidade da educação, precisamos de uma política agressiva de regulação. (VITRAL, 2015)

A lógica expressa por Vitral não deixa de ser contraditória: não titubeia em reconhecer a *agressividade* do setor privado na imposição de seus interesses ao poder público, via políticas para o ensino superior; contudo, não credita o surgimento de programas como o FIES e o Prouni – que em sua própria avaliação fizeram do ensino privado “um negócio de risco zero” – ao *lobby* do setor. Seriam, sim, produto do empenho pela democratização do acesso ao ES, destacando, claro, a atuação ativa da UNE no processo. Sem essa visão do todo, o apelo da dirigente fica reduzido a uma

atuação igualmente “agressiva” por parte do poder público, exercendo um papel de efetivo “controlador” do mercado de ensino.

No outro polo dessa relação de disputas e interesses, está o empresariado. No sentido acima apontado, a defesa do Prouni e do FIES e seu caráter “democratizante”, se amolda aos interesses do empresariado e dos capitais investidos no ensino superior privado com fins lucrativos. A atuação de duas de suas entidades mais representativas, a Associação Brasileira para o Desenvolvimento da Educação Superior (Abraes) e a Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES), denota isso: depois do PNE 2014-2024, a defesa de seus interesses, passou a incorporar cada vez mais um discurso *tolerante* à gratuidade. Se isso poderia parecer uma contradição, pois afastaria potenciais pagantes dessas instituições, na verdade, se tornou o próprio meio para a expansão dos negócios: ou seja, quando a política oficial do governo brasileiro para a expansão do ensino superior (instituída sobretudo pelo PNE) relativizou o sentido de educação pública, reduzindo-a a *gratuita*, abriu-se um leque de oportunidades para as IES privadas mais beneficiadas pelo Prouni e pelo FIES.

A ideia de que uma política social, para ter caráter público, precisa ser gratuita e financiada pelo fundo público (isto é, pelo conjunto da arrecadação social), não deixa de estar presente. O que é novidade é a sua mediação pelo interesse privado, isto é, pela necessidade gerar lucratividade. O que era feito pelo poder público – via expansão do atendimento nas suas instituições – passa a ser feito pelo setor privado, mas os recursos continuam sendo públicos e, em parte, como nos casos coberto pelo Prouni, gratuitos. Trata-se de uma gratuidade, por assim, dizer, *filtrada* pela lógica privada, que retém parcela significativa dos recursos públicos a ele destinados. Estes recursos, por sua vez, tornam-se componentes diretos da lucratividade dessas empresas.

Seria injusto afirmar que os motivos que mobilizam ambos os lados em foco são idênticos; tampouco se poderia afirmar que a lógica de exercer controle sobre o funcionamento desse “mercado” é algo desejado pelo setor. Contudo, o que se quis ressaltar foi a ampla conveniência de interesses que, nos últimos anos, aproximou a ambos os lados. Desse modo, a defesa da transferência de recursos públicos para o setor pôde se amparar numa defesa da “democratização” e, se considerada aí a parcela significativa de vagas gratuitas do Prouni, também da gratuidade do ES.

O discurso tecnicista da “eficiência”

Avaliar a educação superior segundo critérios predominantemente tecnicistas e economicistas tem sido recorrente, pelo menos, desde os anos 1950, quando se notabilizou um pensamento que vinculava a educação aos “retornos econômicos” dessa formação. Nomes como Theodore Schultz, Milton Friedman e Gary Becker⁵ tornaram-se referências para toda uma escola de pensamento econômico que, desde então, foi ganhando mais e mais terreno, hegemonizando-se no período das reformas neoliberais. Nesse referencial, que confere prioridade ao *retorno econômico da educação* (na sociedade capitalista), a gratuidade do ensino em geral já é vista com desconfiança, e torna-se proibitiva à medida que os níveis de escolarização são mais elevados. No ensino superior, portanto, falar em gratuidade é um tabu para esse pensamento: fator de suposta ineficiência, de baixo retorno relativo em comparação à educação básica, enfim, de uma alegada “redistribuição às avessas”, pois as melhores vagas nos sistemas educacionais públicos e nível superior tenderiam sempre a ser ocupadas por pessoas com maior poder aquisitivo. Tudo isso se complementa, é claro, com a defesa de que o privado seria o âmbito adequado para a oferta do ensino superior, de modo que, havendo gratuidade, estar-se-ia bloqueando as “forças econômicas” e o desenvolvimento de sua maior eficiência.

Nos anos 1990, o Banco Mundial teve um papel fundamental na retomada desse referencial e na sua difusão, especialmente, nos chamados *países em desenvolvimento*. Um dos documentos-chave para essa difusão foi o *Enseñanza superior: lecciones derivadas de la experiencia* (BANCO MUNDIAL, 1995), que indica diretrizes como o fim da gratuidade do ES, com a ampliação das chamadas “fontes alternativas” de financiamento, incluindo aí as cobranças de mensalidades dos que “podem pagar”, o maior estímulo à expansão do setor privado, entre outras. Ora, com diferenças de contexto e de forma nas proposições, em estudo publicado no início de 2017, o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA, 2017), órgão ligado ao governo federal, fez uma atualização desse conjunto doutrinário de parte da teoria econômica e de organismos como o Banco Mundial. O recado era evidente: dos seis artigos contidos no boletim *Radar*, cinco eram francamente antigratuidade, mobilizando como argumento principal a cantilena da “contribuição” potencial dos “que podiam pagar”, o que seria um requisito para a “viabilidade financeira” das instituições públicas. A sustentação

⁵ Ver entrevista publicada nos anos 1990 (LAHÓZ, 1996).

desse tipo de posição também se funda em frágeis comparações internacionais, basicamente, aquelas que apontam para a “ineficiência” do ES no Brasil numa contabilização de *custos* que não leva em conta as diferenças entre sistemas, tipos de financiamento, conjunto de despesas incluídas, entre outras.

Não é o caso de apresenta-los aqui, mas convém destacar que, além desses posicionamentos mais perfilados institucionalmente, como os do estudo indicado acima, economistas com passagens pela vida pública e notório espaço na mídia, têm manifestado posições igualmente contrárias ao princípio da gratuidade do ensino superior. Os argumentos não são novos, no máximo, requentados conforme um ou outro elemento da conjuntura mais atual.

Considerações

No complexo debate sobre a questão da gratuidade e suas “interpretações” revela-se um aspecto central das reformas educacionais implantadas durante o período de emergência e consolidação do neoliberalismo. Como há uma mudança de foco no tratamento das políticas sociais, num processo em que se opera um conjunto de mudanças que fortalece a lógica de canalizar recursos do fundo público para a esfera de controle direto e indireto da acumulação de capital, aquela noção de educação pública, construída sobre os parâmetros da CF 88 (que é garantida pelo Estado e é gratuita), é relativizada.

Com a Reforma do Estado, levada a cabo por sucessivos governos brasileiros, instituíram-se novas modalidades de atendimento às políticas sociais, tornando prática comum a mistura entre o ensino oficial e aquele *subsidiado* pelo poder público. Se na CF 1988 havia “brechas” para modificar muitas formas de subsídio estatal ao ensino privado, o período atual é ainda mais fértil em relação a isso, pois tornou mais amplamente aceita a indiferenciação entre público e privado no tocante às políticas educacionais. Um dos principais exemplos disso foi o Plano Nacional de Educação – PNE, 2014-2024 (BRASIL, 2014), que valoriza muito mais a gratuidade do ES (o que se entende como ensino de *interesse público*), do que a organização administrativa desse ensino.

Face à complexidade das posições sobre a gratuidade de ensino superior estatal, parece-nos evidente que o tema em foco não pode mais ser tratado como mera oposição

(polarizada) entre o ensino pago e o ensino não pago diretamente pelo estudante. Ademais, o momento atual tem sido fértil para que defesas genéricas – *educação como bem público, educação gratuita, educação de qualidade* – venham a se combinar cada vez mais com essas relativizações da gratuidade, bem como da desvinculação entre ensino, pesquisa e extensão e do caráter público das instituições de ensino superior oficiais. Isso se dá simultaneamente a processo de desmobilização de parcela das forças sociais que não abrem mão da gratuidade irrestrita, mas que podem, eventualmente, se “acomodar” a uma *certa* gratuidade, restrita às atividades de graduação e pós-graduação *stricto sensu*.

Trata-se, ao nosso ver, de uma perda de certas identidades básicas, num processo que reforça o atual esvaziamento do caráter público da educação superior estatal. Com isso, educação pública e gratuidade tendem a não se corresponder mais uma a outra, como antes se supunha. Não à toa, as muitas pressões antigratuidade, hoje, se reforçam mutuamente com as demais pressões por redução dos gastos públicos com o nível superior, com a precarização do funcionalismo público, entre outras medidas recessivas e de austeridade.

Referências

ACADEMIA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS et al. *Carta aberta à sociedade brasileira: Quando a universidade pública perde, a sociedade perde*. 07/04/2017. Disponível em: <http://www.sbpcnet.org.br/site/arquivos/arquivo_691.pdf>. Acesso em: 11 set. 2018.

BANCO MUNDIAL. *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia*. Washington D.C.: BIRD/Banco Mundial, 1995.

BRASIL. *Emenda Constitucional n. 95*, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm>. Acesso em: 11 set. 2018.

CANZIANI, Alex. *Proposta de Emenda à Constituição - PEC n. 395*, de 09/04/2014. Altera a redação do inciso IV do art. 206 da Constituição Federal, referente à gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1245688&filenome=PEC+395/2014>. Acesso em: 10 abr. 2017.

CUNHA, L. A. Ensino superior: a gratuidade necessária. In: _____. (Org.). *Escola pública, escola particular e a democratização do ensino*. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1985. p. 151-160.

FOLHA DE S. PAULO. *Autonomia desvirtuada*. Editorial, São Paulo, 19 ago. 2016.

_____. *Ensino público e justo*. Editorial, São Paulo, 22 jan. 2015.

_____. *O futuro da USP*. Editorial, São Paulo, 01 nov. 2016a.

O GLOBO. *Crise força o fim do injusto ensino superior gratuito*. Editorial, Rio de Janeiro, 24 jul. 2016.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Radar: tecnologia, produção e comércio exterior*. Brasília, DF: Ipea, 2017.

IOSCHPE, G. Universidade gratuita para aluno rico é aberração brasileira. *VEJA*, São Paulo, 17 ago. 2013. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/educacao/universidade-gratuita-para-aluno-rico-e-aberracao-brasileira/#respond>>. Acesso em: 17 abr. 2017.

LAHÓZ, André. Universidade deve ser paga, diz Nobel. [entrevista com Gary Becker]. *Folha de S. Paulo*, Brasil, 05 mai. 1996. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/5/05/brasil/21.html>>. Acesso em: 05 set. 2017.

MINTO, Lalo W. Gratuidade do ensino superior em estabelecimentos oficiais: precisão e implicações. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 39, n. 142, p. 153-170, E-pub fev. 2018.

SANCHEZ, Andres. *Proposta de Emenda à Constituição - PEC n. 366*, de 05/10/2017. Dá nova redação ao inciso IV e acrescenta parágrafo ao art. 206 da Constituição Federal. Disponível em: <https://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1606181&filename=PEC+366/2017>. Acesso em: 11 set. 2018.

VITRAL, Carina. A nova realidade do movimento estudantil. [Entrevista]. *Carta Educação*, 27 jul. 2015. Disponível em: <<http://www.cartaeducacao.com.br/entrevistas/a-nova-realidade-do-movimento-estudantil/>>. Acesso em: 11 set. 2018.

O DIRETOR DE ESCOLA NA REDE PÚBLICA ESTADUAL PAULISTA: LEGISLAÇÃO E O MODELO EMPRESARIAL DE GESTÃO

Aline Gabriela Anacleto do Nascimento¹

Introdução

A rede pública estadual de ensino de São Paulo apresenta histórico de investimento no campo da administração escolar em uma perspectiva gerencial como forma de qualificar a educação básica. Há estudos que ao considerar as reformas da educação no estado (ADRIÃO, 2006; KLEBIS, 2010; MILITÃO, 2015; PRADO, 2012), identificam orientações de cunho gerencial.

Conforme estudiosos (ADRIÃO, 2006; FREITAS, 2012; KLEBIS, 2010; PRADO, 2012; RUSSO, 2004), as mudanças afetam a gestão em órgãos e unidades do setor público, incluindo a escola. Aspecto em destaque nessas alterações é a forma como a gestão aparece concebida legalmente, alcançando as atribuições e papel do diretor escolar.

Diante do histórico de reformas e interferência das mesmas nas atribuições e papel do diretor escolar, buscou-se compreender de que forma esse profissional é compreendido pela SEESP, bem como qual a concepção de gestão apresentada pela Secretaria por meio de documentos legais. Para a exploração, utilizou-se como recurso metodológico a Análise de Conteúdo de Bardin (1977) aplicada à legislação referente ao perfil, forma de provimento (Resolução 70/2010) e avaliações (Lei 1256/2015) direcionadas ao diretor de escola.

O artigo está organizado em três partes: O Perfil do Diretor Escolar na Resolução 70/2010, Avaliação do Diretor Escolar na Lei 1256/2015 e Considerações. A primeira apresenta como é construído o perfil do diretor por meio da Resolução. A segunda contempla a Lei 1256 sob o aspecto das avaliações instituídas para o diretor. Finalmente, nas Considerações são resgatadas as características das determinações legais, explicitando a aproximação destas últimas aos princípios da Nova Gestão Pública, de forma a elucidar o modelo de gestão adotado pela SEESP.

¹ Pedagogia e Mestrado pela FFCLRP-USP. Professora da Educação Básica no município de Jundiá-SP. Membro do Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas -GREPPE-RP.

O Perfil do Diretor Escolar na Resolução 70/2010

Na Resolução SE nº 70/2010 que “Dispõe sobre os perfis profissionais, competências e habilidades requeridos dos educadores da rede pública estadual e os referenciais bibliográficos que fundamentam os exames, concursos e processos seletivos, e dá providências correlatas”, o diretor de escola é definido como o profissional que “[...] se ocupa da direção, administração, supervisão e coordenação da educação na escola”, tendo como principal função “gerenciar todo processo educativo da escola” (SÃO PAULO[Estado], 2010, p. 41)

Importa atentar para a forma de provimento do cargo de diretor no estado de São Paulo, o concurso público de provas e títulos, que privilegia o mérito. Embora a gestão democrática da educação não se restrinja a forma de provimento do cargo de diretor escolar, esta última é importante elemento quando se considera a democratização da educação. (MENDONÇA, 2001).

A referida Resolução apresenta o que é requerido em termos de competências e habilidades do diretor para exercício da função. As competências são dez, a saber:

Compreender como o contexto social, político e econômico influencia a definição e a implementação das políticas educacionais.

Dominar e utilizar metodologias de planejamento e tecnologias da informação como ferramentas para exercer as suas funções.

Compreender o papel do Diretor Escolar na organização da SEE-SP.
Analisar e identificar os principais componentes da Proposta Pedagógica da Escola.
Compreender os processos de implementação das políticas educacionais da SEE-SP e dos projetos a elas vinculados.
Compreender a visão contemporânea de gestão escolar vinculada a resultados.
Compreender os sistemas e processos de avaliações externas.
Demonstrar conhecimentos sobre princípios e métodos para exercer a direção da escola como elemento de apoio e difusor de inovações e boas práticas de ensino-aprendizagem.
Promover e definir ações para formação continuada dos agentes educacionais da escola.
Compreender a importância da autoavaliação e do gerenciamento do autodesenvolvimento profissional.
(SÃO PAULO[Estado] 2010, p. 42, grifos meus)

Na competência de número seis a “visão contemporânea de gestão escolar vinculada a resultados”, apresenta uma das características da Nova Gestão Pública,

fazendo menção à necessidade de que o diretor de escola compreenda esse paradigma de administração, sob o qual deverá atuar.

Em consonância com o que é proposto pela Nova Gestão Pública, a competência de número sete, sinaliza que o diretor tenha a compreensão dos sistemas e processos de avaliação externa, que tem como propósito “mensurar” a aprendizagem dos alunos por meio dos resultados aferidos.

A competência de número dez está relacionada a “autoavaliação” e “gerenciamento do autodesenvolvimento” por parte do diretor, quesitos pontuados também na Lei nº 1256/2015, como será visto adiante. As habilidades requeridas do diretor são vinte, dispostas a seguir:

1. Relacionar o perfil de competências a serem construídas pelos alunos às demandas da sociedade do conhecimento.
2. Compreender o papel que as diferentes instâncias da governança educacional exercem na definição e implementação de políticas educacionais: (i) âmbito nacional e governo federal; (ii) governos estaduais e municipais; (iii) conselhos nacional, estaduais e municipais de educação.
3. Identificar e analisar princípios e normas nacionais, especialmente a LDB e as DCNs.
4. Identificar, analisar, explicar e *justificar as políticas educacionais da SEE-SP*, no contexto social e de desenvolvimento do Estado de São Paulo, em áreas como: (i) gestão escolar; (ii) desenvolvimento curricular; (iii) avaliação externa do desempenho dos alunos.
5. Reconhecer as diretrizes pedagógicas e institucionais para implementar as políticas educacionais da SEE-SP, considerando a realidade do ensino público estadual paulista e da região na qual opera.
6. Identificar os elementos da organização do ensino, da legislação e normas que fornecem diretrizes para ações de melhoria do desempenho das escolas, seus profissionais e seus alunos.
7. Dominar procedimentos de observação, coleta e registro, organização e análise de dados educacionais bem como os usos de indicadores sociais e educacionais.
8. Compreender e explicar as relações entre as políticas educacionais e a proposta pedagógica da escola.
9. Reconhecer diferentes estratégias, ações e procedimentos adotados em nível regional e local na implementação das políticas educacionais da SEE-SP.
10. Identificar e definir ações variadas para enfrentar a indisciplina no processo educativo.
11. Identificar e definir ações variadas para fomentar a participação dos alunos e das famílias no processo educativo.
12. Compreender os fatores que determinam a violência entre jovens e adolescentes e identificar ações apropriadas para enfrentar a violência na escola.
13. Identificar métodos e técnicas de avaliação dos trabalhos das equipes da escola (professores, funcionários e pessoal administrativo).
14. Compreender e aplicar a legislação escolar e as normas administrativas em contextos adequados.

15. Demonstrar conhecimento das metodologias de gestão de conflitos.
16. Demonstrar capacidade de análise de propostas pedagógicas da escola.
17. *Identificar o papel dos resultados do SARESP na construção do IDESP.*
18. *Identificar semelhanças e diferenças entre o IDESP e o IDEB.*
19. Reconhecer as principais características dos sistemas de avaliação da Educação Básica, e compreender os conceitos básicos que fundamentam estas avaliações.
20. *Conhecer os fundamentos conceituais e metodológicos do SARESP a partir de 2007. (SÃO PAULO, 2010, p. 42-43, grifos meus)*

Ressaltam-se as habilidades de número quatro, treze, quinze, dezessete e vinte. A de número quatro, na qual o diretor deve, além de “Identificar, analisar, explicar”, também “justificar” as políticas educacionais da Secretaria, transparece um possível entendimento de que o ocupante do cargo está como funcionário do governo e não do Estado.

O diretor é concursado, de forma que a autoridade do cargo lhe é atribuída mediante prova de competência, como requer a burocracia. Todavia o detentor do cargo, autorizado a exercê-lo ao longo de toda uma carreira, deve ser capaz de justificar políticas com temporalidade determinada, as políticas de governo. Em suma, o diretor deve justificar a política de um governo “passageiro” - tendo em conta a eleição e possibilidade de reeleição do governador, permanecendo no poder pelo período máximo de oito anos- mesmo sendo o funcionário que estará no serviço público para além do tempo de permanência do governo, em tese servindo às necessidades da população.

A décima terceira habilidade remete ao conceito de gerência enquanto controle do trabalho alheio (BRAVERMAN, 1977). Embora não esteja explícito na Resolução, no contexto de uma rede que utiliza avaliação de desempenho para verificar a capacidade dos servidores- como será visto adiante- a identificação de métodos e técnicas de avaliação do que realiza a equipe escolar, ficando sob a responsabilidade do diretor, envolvendo o aspecto da subjetividade, infere-se que aquele possa atuar no controle do trabalho desenvolvido pela equipe escolar, uma vez que em nível hierárquico de funções é superior imediato dos demais membros da equipe.

A décima quinta habilidade, relacionada à gestão de conflitos, lembra a fala de Klebis (2010), na qual a autora apresenta a obtenção do “consenso” como uma das técnicas importantes de uma “gestão competente e eficiente” dentro do novo modelo de gestão pública. Tal técnica é empregada com vistas a mascarar conflitos e contradições sociais existentes na escola. Ela conclui que “[...] ao se desconsiderar os conflitos e as

divergências, elimina-se o debate e a possibilidade de mudança efetiva” (KLEBIS, 2010, p. 195).

As habilidades de número dezessete, dezoito e vinte, estão relacionadas à identificação respectivamente, do papel dos resultados do SARESP na construção do IDESP; semelhanças e diferenças entre IDEB e IDESP; fundamentos conceituais e metodológicos do SARESP. A relação entre o Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo- SARESP, o Índice de Desenvolvimento da Educação de São Paulo-IDESP e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica-IDEB, demonstra a preocupação da Secretaria da Educação com o domínio por parte do diretor daquilo que diz respeito às avaliações externas, cujos resultados estão associados aos índices de qualidade da educação, em âmbito estadual e nacional. Diante disso, identifica-se a aproximação com características da Nova Gestão Pública, relacionadas à determinação de normas e medidas mais definidas, com vistas à ênfase no controle de resultados verificados por meio de avaliações externas (VERGER; NORMAND, 2015)

O exame da referida Resolução, permitiu compreender que o perfil traçado para o diretor de escola, está em consonância com o que é concebido na perspectiva gerencial de educação.

Também direcionada ao diretor de escola, no ano de 2015 foi promulgada a Lei nº 1256, que apresenta novidades em relação ao estágio probatório, aquisição de estabilidade no cargo, bem como institui avaliações específicas aos diretores da rede pública estadual paulista. A seguir é possível conhecer as propostas constantes na Lei.

Avaliação do Diretor Escolar na Lei 1256/2015

A Lei Complementar nº 1256, de 06 de janeiro de 2015- que dispõe sobre estágio probatório, curso de formação específico para os ingressantes no cargo de diretor escolar da rede pública estadual paulista, institui entre outros aspectos a “Avaliação Periódica de Desempenho Individual” para os titulares do cargo de diretor escolar[...]” (SÃO PAULO[Estado], 2015). Vale dizer que da forma como trazido na letra da lei, a mesma vincula a aprovação do ingressante no cargo de diretor escolar ao desempenho da escola em avaliações externas.

Diante da lei surgiram os questionamentos: o que traz em termos de orientação para o diretor de escola, a Lei nº 1256 de 06 de janeiro de 2015, ao instituir “Avaliação

Periódica de Desempenho Individual para os ocupantes do cargo de Diretor de Escola”, “*Avaliação Especial de Desempenho*” aos ingressantes no cargo, vinculando a primeira das avaliações ao desempenho da escola? Qual a concepção de gestão apresentada? De maneira análoga ao realizado na Resolução nº 70/2010, procedeu-se ao levantamento das orientações trazidas aos ocupantes do cargo de diretor escolar pela referida lei e por conseguinte, da concepção de gestão subjacente às orientações.

No exame das orientações os índices elencados segundo se compreendeu a partir da produção de Bardin (1977) sobre a Análise de Conteúdo, são termos referentes a práticas próprias da Nova Gestão Pública, a saber, “gestão por resultados”, “eficácia”, “eficiência”, “produtividade”, “responsabilização por resultados”. Em termos de orientação a lei traz em seu artigo 1º

Durante os 3 (três) primeiros anos de efetivo exercício, período caracterizado como estágio probatório, que equivale a 1.095 (um mil e noventa e cinco) dias de exercício efetivamente prestado, o servidor ingressante no cargo de Diretor de Escola, pertencente ao Quadro do Magistério, será submetido à Avaliação Especial de Desempenho e a Curso Específico de Formação, instituído pela Lei Complementar nº 1.207, de 5 de julho de 2013. (SÃO PAULO[Estado], 2015, p. 1)

O Curso mencionado pela legislação:

[...] visa à capacitação profissional do Diretor de Escola, com foco no desenvolvimento de competências técnicas, de liderança e gestão, e sua aplicação no exercício do cargo, por meio da elaboração e implementação do Plano de Gestão da Escola.” (SÃO PAULO[Estado], 2015, p.1)

O curso de formação para diretores em estágio probatório foi instituído originalmente pela Lei Complementar nº 1.207, de 5 de julho de 2013, com proposta de duração mínima de 360 horas.

A referida Avaliação Especial de Desempenho, por sua vez, tem a função de verificar se o ingressante possui as competências e habilidades necessárias ao exercício do cargo.

Segundo a legislação, a avaliação tem como foco os seguintes aspectos: “1 - comprometimento com o trabalho e com a comunidade escolar; 2 - responsabilidade; 3 - capacidade de iniciativa e liderança; 4 - eficiência na gestão educacional; 5 - produtividade; 6 - assiduidade; 7 - disciplina.” (SÃO PAULO[Estado], 2015, p. 1).

Importante pontuação trazida pelo documento diz respeito à aprovação no estágio probatório e consequente aquisição de estabilidade no cargo, lembrando que esta última está condicionada à aprovação na Avaliação Especial de Desempenho e no “Curso Específico de Formação”, a ser realizado durante o estágio probatório, conforme consta no artigo 1º § 6 da Lei 1256/2015,

A aquisição de estabilidade, nos termos do disposto no artigo 41 da Constituição Federal e artigo 127 da Constituição Estadual, fica condicionada ao desempenho satisfatório na Avaliação Especial de Desempenho e no Curso Específico de Formação durante o período de estágio probatório (SÃO PAULO[Estado], 2015)

Os aspectos tidos como foco da Avaliação Especial de Desempenho, conforme a letra da lei, foram regulamentados pelo Decreto nº 62.216, de 14 de outubro de 2016. O documento que “Regulamenta a Avaliação Especial de Desempenho para fins de estágio probatório dos ingressantes nos cargos de Diretor de Escola do Quadro do Magistério da Secretaria da Educação, prevista na Lei Complementar nº 1.256, de 6 de janeiro de 2015, e dá providências correlatas” (SÃO PAULO [Estado], 2016), reitera a Avaliação de Desempenho e a frequência ao Curso Específico de Formação como condição necessária a aquisição de estabilidade na carreira.

Os “aspectos foco” na Avaliação de Desempenho aparecem no Decreto como indicadores da Avaliação, contendo também como serão aferidos, conforme excerto a seguir,

- I. - comprometimento com o trabalho e com a comunidade escolar: aferido com base no conhecimento e comprometimento com as políticas públicas educacionais, com a proposta pedagógica da unidade escolar, incluindo sua formulação, implementação e atualização, observando, outrossim, o Plano de Gestão da Escola;
- II. - responsabilidade: relacionada ao cumprimento das atribuições do cargo, ao atendimento dos prazos e dos resultados dos trabalhos desenvolvidos, em especial, em equipe;
- III. - *capacidade de iniciativa e liderança: relacionada à proatividade e à habilidade de propor ações visando à melhoria de processos e atividades;*
- IV. - *eficiência na gestão educacional: capacidade de contribuir para melhoria de resultados no ambiente escolar, executando as atribuições inerentes ao cargo com presteza, qualidade e economicidade na utilização de recursos e tempo e na organização dos espaços físicos;*
- V. - produtividade: relacionada à capacidade de administrar os processos e priorizá-los, conforme grau de relevância, e à *dedicação quanto ao cumprimento de metas* e qualidade do processo ensino e aprendizagem;

- VI. - assiduidade: relacionada à frequência, à pontualidade e ao cumprimento da carga horária;
- VII. - disciplina: relacionada ao cumprimento de obrigações e normas vigentes na organização e respeito à hierarquia funcional.

Parágrafo único - O Plano de Gestão da Escola é o instrumento dinâmico, elaborado coletivamente pelos membros da equipe escolar, com vigência de quatro anos e atualização anual, que veicula conteúdo pedagógico e administrativo, consolidando medidas para o desenvolvimento dos integrantes da comunidade escolar e as metas de melhoria dos resultados educacionais, entre outras medidas consideradas necessárias à boa qualidade do ensino. (SÃO PAULO [Estado], 2016, p. 1, grifos meus)

O método de avaliação a ser utilizado é indefinido. Haverá observações do trabalho do diretor? Este realizará uma prova escrita de conhecimentos teóricos e práticos? Será observado o Plano de Gestão? Haverá a utilização de diferentes métodos para aferição dos indicadores? Quais são esses métodos?

Dada a importância atribuída ao Plano de Gestão, tanto na Lei 1256/2015, quanto no Decreto nº 62216/2016, é possível inferir que os indicadores da Avaliação Especial de Desempenho possam ser aferidos por meio dele, uma vez que o documento é considerado

[...] instrumento dinâmico, elaborado coletivamente pelos membros da equipe escolar [...] que veicula conteúdo pedagógico e administrativo, consolidando medidas para o desenvolvimento dos integrantes da comunidade escolar e as metas de melhoria dos resultados educacionais, entre outras medidas consideradas necessárias à boa qualidade do ensino. (SÃO PAULO [Estado], 2016, p. 1).

Embora a legislação não mencione, não parece descabido supor que, tendo em vista as competências e habilidades esperadas do diretor escolar, indicadores como “eficiência na gestão educacional” e “produtividade”, estando relacionados a melhoria de resultados e cumprimento de metas conforme traz o próprio decreto, sejam aferidos através dos resultados apresentados pela escola na qual o diretor trabalha, por meio do desempenho nas avaliações externas.

Conforme o Decreto nº 62.216/2016, em seu artigo 5º, o procedimento de avaliação do servidor ingressante deve ser acompanhado

- I. - das chefias mediata e imediata do Diretor de Escola;
- II. - da Coordenadoria de Gestão de Recursos Humanos da Secretaria da Educação;
- III. - da Coordenadoria de Gestão de Educação Básica da Secretaria da Educação;
- IV. - da Escola de Formação e Aperfeiçoamento dos Professores do Estado de São Paulo “Paulo Renato Costa Souza” - EFAP. (SÃO PAULO[Estado], 2016, p. 2)

Os órgãos deverão proporcionar condições para que o servidor se adapte ao ambiente de trabalho, bem como devem orientá-lo no cumprimento das atribuições do cargo, ressaltando as trazidas no inciso 3º do artigo 1º da Lei 1256/2015 (SÃO PAULO[Estado], 2016, p. 2), que são exatamente as atribuições, “aspectos foco” ou “indicadores” sobre os quais a Avaliação Especial de Desempenho incidirá.

A responsabilidade por acompanhar o servidor na função de diretor durante o estágio probatório, bem como pela Avaliação Especial de Desempenho é do superior imediato, com ciência do superior mediato. (SÃO PAULO[Estado], 2016, p. 2)

Para além da avaliação aos ingressantes no cargo de diretor, que estão em estágio probatório, a Lei também institui uma avaliação aos diretores de escola que já são titulares de cargo, a Avaliação Periódica de Desempenho Individual-APDI. Apresentada legalmente como:

[...] processo de verificação:

- do desempenho do servidor nas *atribuições e nas competências gestoras e de liderança* requeridas para o exercício do cargo e necessárias à elaboração e implementação do Plano de Gestão da Escola;
- dos resultados das respectivas unidades escolares.

§ 2º - Aos servidores ingressantes no cargo de Diretor de Escola, a Avaliação Periódica de Desempenho Individual - APDI será aplicada a partir do cumprimento do estágio probatório. (SÃO PAULO, 2015, p. 2, grifos meus)

Segundo a lei, a APDI será realizada anualmente entre 1º de janeiro e 31 de dezembro, sendo consolidada a cada triênio no parecer intitulado “Resultado do Ciclo Avaliativo”, este último integrante do prontuário funcional do diretor.

É necessário dizer que a avaliação periódica de desempenho, surgiu em contexto maior e externo ao estado de São Paulo, como forma de representação do princípio da eficiência no serviço público, entrando na Constituição Federal de 1988 por meio da Emenda Constitucional nº 19/98 (CALDAS, s/d).

É prevista uma medida para o diretor que apresentar desempenho insatisfatório no “Resultado do Ciclo Avaliativo” da Avaliação Periódica de Desempenho Individual, devendo o servidor participar do “Programa de Desenvolvimento Profissional” promovido pela Secretaria da Educação. O Programa abordará “especialmente, as dimensões da atuação do servidor que apresentaram vulnerabilidade no “Resultado do Ciclo Avaliativo”. (SÃO PAULO[Estado], 2015, p. 2)

Cabe sinalizar, segundo Caldas (s/d), que dentre as críticas à avaliação periódica de desempenho, está a possibilidade de mesmo os critérios de avaliação sendo objetivos, correr-se o risco da aplicação desses critérios ganharem caráter subjetivo por parte do avaliador, podendo causar danos ao avaliado.

O autor diz que a Emenda Constitucional afasta o instituto da estabilidade, tendo em vista que, mesmo após adquirir estabilidade no serviço público tendo passado pelo estágio probatório, o funcionário deve passar por avaliação que lhe permita continuar a exercer sua função. Dessa forma, a avaliação é tida como um contrassenso, uma vez que flexibiliza a estabilidade, tornando o serviço público instável. (CALDAS, s/d)

Com base nos resultados da avaliação obtidos pela escola, a responsabilização de um único indivíduo- no caso o diretor-, é uma das características da “Nova Gestão Pública”. A esse respeito, Afonso (2003) aponta uma “nova centralidade” atribuída ao diretor

[...] o gestor ou director escolar (preferencialmente como órgão unipessoal de cariz tecnocrático) assume uma nova centralidade organizacional, porque é ele (e não os órgãos colegiais) que deve *prestar contas* pelos *resultados* educacionais conseguidos, transformando-se no principal responsável pela efectiva concretização de metas e objectivos, quase sempre central e hierarquicamente definidos. Neste sentido, esta concepção de gestão introduz uma nova *nuance* na configuração das relações de poder e autoridade nos sistemas educativos. Trata-se de uma autoridade cuja legitimidade advém agora da revalorização neoliberal do “direito a gerir”. Direito este, por sua vez, apresentado como altamente convergente com a ideia neoconservadora que vê a gestão como uma espécie de “tecnologia moral” ao serviço de uma nova ordem social, política e económica. (AFONSO, 2003)

Considerando a administração escolar como a utilização racional de recursos para o alcance de um fim determinado, que nesse caso especificamente é a formação da personalidade humano-histórica (PARO, 2012), a responsabilização de um único sujeito- o diretor- pela escola, acaba por contrariar a ideia de que toda a escola deve ser responsável pela humanização e apropriação da cultura pelos alunos.

A gestão democrática das escolas está prevista em nossa legislação na Constituição Federal (BRASIL, 1988) e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996), no que se reconhece um grande avanço. No caso da educação pública paulista, quando da observância da Lei nº 1256/15 (SÃO PAULO[Estado] 2015), devido às orientações que se referem às avaliações para verificação de habilidades e competências do sujeito diretor, há a vinculação da Avaliação Periódica de Desempenho Individual-APDI ao desempenho da escola, o que em último caso incorre na responsabilização do diretor pela escola.

Isto posto, é possível inferir que as orientações presentes na 1256/15 (SÃO PAULO[Estado], 2015) não colaboram no sentido de propor que as relações no interior da escola se estruturam segundo uma perspectiva democrática, pautadas em relações horizontais (TRAGTENBERG, 2001).

A Gestão Democrática vai ao encontro dos documentos da SEESP aqui analisados. A gestão sugerida pela legislação está voltada para resultados averiguados por meio de avaliações definidas externamente a escola, aspecto no qual se reconhece uma contradição ao considerar a perspectiva da Gestão Democrática.

Sobre resultados apresentados pelas escolas e conseguinte responsabilização do diretor, concorda-se com Afonso (2003) que, abordando a questão em um contexto mais amplo, alerta para as possíveis consequências às formas de organização da gestão,

[...] sejam ou não publicamente divulgadas e publicitadas as informações sobre os resultados obtidos pelas escolas, a avaliação dos órgãos de gestão é sempre realizada, directa ou indirectamente, na base destes mesmos resultados, porque, quer o mercado (ou os designados clientes da educação escolar), quer as entidades mantenedoras quando se tratar de estabelecimentos privados, quer o Estado quando se tratar de escolas públicas, farão sempre recair sobre os gestores ou directores a justificação e a responsabilização mais imediatas desses mesmos resultados educacionais. Assim, os directores ou gestores escolares tenderão a criar mecanismos de controlo organizacional mais severos e formas de gestão supostamente mais eficientes e eficazes para garantir as condições necessárias à obtenção de bons resultados académicos e educacionais. [...] (AFONSO, 2003)

Reitera-se que a responsabilização do diretor pelos resultados da escola, além de ignorar a responsabilidade dos demais envolvidos no processo de atualização da cultura humano histórica (PARO, 2012), desconsidera o fato de que a forma como a escola está organizada em uma sociedade democrática, tem de obrigatoriamente estar em consonância com relações também democráticas no interior da instituição.

Considerações

A análise realizada tornou possível compreender que o modelo de gestão escolar subjacente a Lei nº 1256/15 aproxima-se dos princípios da “Nova Gestão Pública”. Afonso (2003), define a “Nova Gestão Pública” como sendo a tentativa de transplantar para a escola pública formas de gestão de "tipo empresarial", isto é, formas de gestão mais adequadas a organizações industriais ou de serviços, as quais funcionam em economia de mercado e visam ao lucro. (AFONSO, 2003, p. 1)

Com vistas a explicitar a aproximação entre a Resolução nº 70/2010 (SÃO PAULO[Estado] 2010), a Lei nº 1256/2015 (SÃO PAULO[Estado] 2015) e os princípios da Nova Gestão Pública, a seguir é apresentado um quadro síntese do que foi exposto até o momento.

Quadro 1. Resolução 70/2010, Lei 1256/2015 e princípios da Nova Gestão Pública: aproximações

Nova Gestão Pública	Explicitação dos conceitos e/ou práticas	Resolução nº 70/2010	Lei nº 1256/2015
<p>Descentralização (VERGER; NORMAND, 2015) ou Dispersão do Poder (LIMA; GANDIN, 2012)</p>	<p>Descentralização das atividades, de forma que os indivíduos e instituições assumem funções que antes eram de responsabilidade estatal.</p>	<p>Atribuições específicas do diretor de escola, na <u>Área de Planejamento e Gestão Democrática</u>: Estimular o estabelecimento de parcerias com vistas à otimização de recursos disponíveis na comunidade;</p> <p>Atribuições específicas do diretor escolar, na <u>Área de Gestão de Serviços e Recursos</u>: Buscar alternativas para criação e obtenção de recursos, espaços e materiais complementares para fortalecimento da Proposta Pedagógica e ao aprendizado dos alunos;</p>	<p>-----</p>
<p>Metas e objetivos claros relacionando-se à eficácia (LIMA; GANDIN, 2012) Ou Normas e medidas de desempenho mais objetivas (VERGER; NORMAND, 2015)</p>	<p>Ocorre por meio da definição de indicadores de qualidade, objetivos a serem alcançados ligados à eficácia, de forma que governo e sociedade possam verificar o cumprimento dos</p>	<p>Atribuições Específicas do Diretor de Escolar, em todas as cinco dimensões/áreas de gestão propostas.</p>	<p>Aprovação no Curso Específico de Formação (servidores em período de estágio probatório)</p>

	mesmos		
<p><i>Accountability/</i> Prestação de contas/ Ênfase no controle de resultados (VERGER; NORMAND, 2015)</p> <p>Ou</p> <p>Modelo de avaliação por desempenho (LIMA; GANDIN, 2012)</p>	<p>Ocorre baseada na responsabilização das instituições e dos indivíduos por meio do desempenho destes em testes padronizados.</p>	<p><u>Competência de número dez:</u> - Compreender a importância da autoavaliação e do gerenciamento do autodesenvolvimento profissional. (cobrados via Avaliações de Desempenho)</p> <p><u>Atribuições específicas do diretor escolar, na área de resultados educacionais:</u> - Acompanhar indicadores de resultados: de aproveitamento, de frequência e de desempenho das avaliações interna e externa dos alunos; - Divulgar, junto à comunidade intra e extraescolar, as ações demandadas a partir dos indicadores e os resultados de sua implementação;</p>	<p>Avaliação Desempenho Individual APDI (servidores de cargo); Avaliação Especial de Desempenho (servidores em período de estágio probatório); titulares</p>
<p>Gestão profissional dos serviços públicos</p>	<p>Pode ocorrer por meio da profissionalização, empoderamento dos diretores de escola</p>	<p>Atribuições específicas do diretor de escola na <u>Área de Planejamento e Gestão Democrática:</u> - garantir a atuação e o funcionamento dos órgãos colegiados – Conselho de Escola, Associação de Pais e Mestres, Grêmios Estudantil –, induzindo a atuação de seus componentes, e incentivando a criação e a participação de outros.</p>	<p>Curso Específico de Formação</p>
<p>Adoção do estilo gerencial do setor privado</p>	<p>Por meio da inspiração na gestão das empresas privadas, como forma de qualificar a direção da escola pública</p>	<p>Atribuições específicas do gestor escolar na <u>Área de Planejamento e Gestão Democrática:</u> - Desenvolver processos e práticas adequados ao princípio de gestão democrática do ensino público, aplicando os princípios de liderança, mediação e gestão de conflitos;</p>	<p>Plano de Gestão Escolar (documento cuja elaboração e implementação proporciona o desenvolvimento das competências técnicas de liderança e gestão)</p>

		Utilização de vocabulário próprio a empresa. <u>Competência de número seis:</u> -Compreender a visão contemporânea de gestão escolar vinculada a resultados.	
Discurso da eficiência	Idem	Embora não haja um trecho específico a ser destacado, o discurso ao longo de toda a Resolução visa a eficiência da escola.	Competências e habilidades necessárias para o exercício do cargo (Artigo 1º, inciso 3, item 4 “eficiência na gestão educacional”)

FONTE: A autora com base nas legislações acima mencionadas, sob a ótica das contribuições de Verger; Normand (2015), Lima; Gandin (2012).

Sobre os índices elencados com base na Análise de Conteúdo de Bardin (1977) utilizados para o exame da Lei nº 1256/2015 (SÃO PAULO[Estado] 2015), foi possível encontrar dois, constando uma vez cada, quais sejam “eficiência” na gestão educacional e “produtividade”, ambos surgindo como aspectos foco a serem analisados na Avaliação Especial de Desempenho. Em que pese a frequência dos índices, como demonstrado ao longo da análise, os demais aspectos relacionados à Lei deixam transparecer sua proximidade com os princípios da Nova Gestão Pública.

Como resposta às indagações iniciais a respeito da Lei nº 1256 (SÃO PAULO[Estado] 2015), ao propor uma “Avaliação Periódica de Desempenho Individual para os ocupantes do cargo de Diretor de Escola” e uma “Avaliação Especial de Desempenho” aos ingressantes no cargo, vinculando a primeira das avaliações ao desempenho da escola, a Secretaria Estadual da Educação evidencia, no primeiro caso que mesmo sendo estável e titular de cargo, o servidor será literalmente posto à prova anualmente. No segundo caso, transparece que independente da formação que o sujeito ingressante na carreira de diretor possua, não é suficiente, sendo necessária a formação em um Curso Específico, que lhe capacite para exercício da função.

Em resposta a questão inicialmente formulada sobre a concepção de gestão subjacente à Lei nº 1256/2015, interessa pontuar algumas das características da Nova Gestão Pública. Esse modelo de administração tem foco na gestão por resultados devido a suposta eficiência e eficácia do serviço prestado, bem como se pauta pela responsabilização do diretor escolar pelos resultados apresentados pela escola (LIMA; GANDIN, 2012). Na análise da Lei, foi possível encontrar os aspectos trazidos no

Quadro 1. Resolução nº 70/2010, Lei nº 1256/2015 e princípios da Nova Gestão Pública: aproximações, que como visto, apresentam semelhanças com esse último modelo de administração. Diante do exposto, a concepção de gestão apresentada pela Lei nº 1256/2015 (SÃO PAULO[Estado] 2015), aproxima-se da Nova Gestão Pública.

Na análise da legislação foi possível visualizar que: na Resolução nº 70/2010 através das Responsabilidades da Equipe Gestora (em verdade direcionadas especificamente ao diretor de escola) e na Lei nº 1256/2015, ao instituir Avaliação Especial de Desempenho (realizada semestralmente conforme o Decreto nº 62.216/2016) e Curso Específico de Formação- aos ingressantes- vinculados à aquisição de estabilidade no cargo, bem como instituição de Avaliação Periódica de Desempenho Individual ao titular de cargo (realizada anualmente), é construído um perfil do diretor escolar como gestor. Ao ocupante do cargo é imposto o papel de gestor, com atribuições e exigências específicas bastante semelhantes às práticas gerenciais, características da Nova Gestão Pública. A análise teve como escopo os documentos, de forma que para apreciação crítica da realidade em vista da aplicação da lei, faz-se necessária investigação a nível de campo na escola pública estadual paulista.

Beech referenciando-se em Ball (BALL, *apud* BEECH 2009) afirma que a lei se constitui enquanto texto e discurso; enquanto texto apresenta várias possibilidades de interpretação e de aplicação, enquanto discurso, permite certas atribuições de sentido e silencia outras; devido a esta condição, implicam numa pluralidade de leitores e leituras: uma vez que a letra da lei é um dos aspectos que a compõem, ao ser interpretada por diferentes atores, esta, conseqüentemente, receberá diversas significações e será aplicada de diferentes maneiras de acordo com o contexto em que estiver imersa.

A esse respeito, em consonância com Cândido (1964), há a compreensão de que toda escola possui uma dimensão normativa, que pode ser comum entre as unidades de ensino de um mesmo estado, cidade ou sistema, porém, a dimensão social de cada escola a torna única, o que justificaria possíveis investigações no interior da escola, de forma a estudar os desdobramentos da aplicação da Lei nº 1256/2015 (SÃO PAULO [Estado], 2015) e da Resolução nº 70/2010 (SÃO PAULO [Estado], 2010).

Referências

ADRIÃO, Theresa. *Educação e Produtividade: a reforma do ensino paulista e a desobrigação do estado*. 1.ed. São Paulo: Xamã, 2006.

AFONSO, Almerindo Janela. Escola pública, gerencialismo e accountability. *A Página da Educação*. Nº 126, ano 12, Agosto/setembro de 2003. Disponível em: <https://www.apagina.pt/?aba=7&cat=126&doc=9598&mid=2>. Acesso em: 10 mar 2018.

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1977.

BEECH, Jason. A internacionalização das políticas educacionais na América Latina. *Currículo sem fronteiras*, v.9, n.2, p. 32-50, jul/dez 2009.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, Casa Civil da Presidência da República: Subchefia para assuntos jurídicos, 1988.

_____. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Lei 9294 de 20 de dezembro de 1996. Brasília, DF, 20 de dezembro de 1996.

BRAVERMAN, Harry. *Trabalho e Capital Monopolista: a degradação do trabalho no séc XX* 3 ed. Rio de Janeiro: LTC, 1977, Parte I, p. 61-111.

CALDAS, Igor. *A avaliação periódica de desempenho do servidor público estável*. Efeitos do princípio da eficiência sobre o desempenho do servidor público. Disponível em: http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9259 >. Acesso em: 22 jun. de 2017.

CANDIDO. Antônio. *A estrutura da escola*. Disponível em: <<http://educacao.synapsis.org.br/tiki-index.php?page=CANDIDO%2C+Antonio.++A+estrutura+da+escola>>. Acesso em: 8 mar 2014.

FREITAS, Luis Carlos de. Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. *Educ. Soc.* Campinas, v. 33, n. 119, p. 379-404, abr/jun 2012,

KLEBIS, Augusta Boa Sorte Oliveira. *Concepção de gestão escolar: A Perspectiva dos Documentos Oficiais e dos Programas de Formação Continuada de Diretores de Escola no Estado de São Paulo 1990/2009*. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Estadual Paulista, Marília-SP. 232 f. 2010.

LIMA, Iana; GANDIN, Luís. Entendendo o estado gerencial e sua relação com a educação: algumas ferramentas de análise. *Práxis Educativa*. Ponta Grossa, Vol. 7, n.º 1, p. 69-84. jan./jun. 2012 Disponível em: < www.revistas2.uepg.br/index.php/praxiseducativa >. Acesso em: 10 mar. 2018.

MENDONÇA, Erasto Fortes. Estado Patrimonial e Gestão Democrática do Ensino Público no Brasil. *Educ. Soc.*, Campinas, ano XXII, n. 75, p. 84-108, 2001.

MILITAO, Andreia Nunes. *A Complexidade da Administração/Gestão escolar: limites e possibilidades*. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Presidente Prudente. 320 f. 2015.

PARO, Vitor Henrique. *Administração escolar: introdução crítica*. 17. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

RUSSO, Miguel H. Escola e paradigmas de gestão. *Eccos*, v. 6, n. 1, p. 25-42, jun. 2004.

SÃO PAULO (Estado). *Resolução SE 70*, 26 de outubro de 2010. Dispõe sobre os perfis profissionais, competências e habilidades requeridos dos educadores da rede pública estadual e os referenciais bibliográficos que fundamentam os exames, concursos e processos seletivos, e dá providências correlatas. SÃO PAULO: SEE, 2010.

_____. *Lei Complementar 1256 de 06 de janeiro de 2015*. São Paulo, SP, 06 de janeiro. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/norma/173895>. Acesso em: 20 jan 2016.

TRAGTENBERG, Maurício. Relações de poder na escola. *Revista Espaço Acadêmico*, ano 1, nº 7. Dez/2001.

Disponível em: < http://espacoacademico.com.br/007/07trag_escola.htm. > Acesso em: 11 abr. 2015.

VERGER, Antoni; NORMAND, Romuald. Nueva gestión pública y educación: elementos teóricos y conceptuales para el estudio de un modelo de Reforma Educativa Global. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 36, nº. 132, p. 743-758, jul./set., 2015.

POLÍTICAS DE FORMAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO COMO ELEMENTO DA VALORIZAÇÃO DOCENTE¹

Maria Vieira Silva²

Leonice Matilde Richter³

Análises e debates em torno dos processos de formação dos profissionais da educação têm sido recorrentes e consistentes na realidade brasileira nas últimas duas décadas, ou seja, no período posterior à promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394/96). Tais debates têm sido ancorados em concepções distintas e em disputas de posições teórico-epistemológicas na arena educacional, as quais, em maior ou menor medida, se materializaram em dispositivos legais; programas governamentais e referenciais curriculares como norteadores das políticas de formação dos profissionais da educação. No presente texto, dedicaremos reflexões às novas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial e Continuada dos Profissionais do Magistério da Educação Básica, conforme Parecer 2/2015 (BRASIL, 2015a) e Resolução CNE/CP 2/2015 (BRASIL, 2015b), as quais apresentam um aspecto inovador em relação ao documento anterior, uma vez que a proposição da formação inicial aparece de forma conjunta com a formação continuada dos professores.

Colocaremos em relevo, por meio da pesquisa bibliográfica e documental, os principais contributos deste dispositivo legal, como também apresentaremos análises de algumas limitações que podem implicar em distorções e lacunas no processo de sua implementação no âmbito dos projetos pedagógicos dos cursos de licenciaturas. As análises levarão em consideração conexões com a conjuntura atual em que medidas e programas propostos pela esfera governamental confrontam as próprias Diretrizes; ambivalências e tensões no debate sobre o binômio teoria-prática e inconsistências

¹ Financiamento: CNPq

² Pedagogia, Especialização em Sociologia e Mestrado em Educação pela UFU. Doutorado em Educação pela UNICAMP e Pós-Doutorado pelo Centre de Recherches Sociologiques et Politiques de Paris - Université Paris X. Professora titular da Faculdade de Educação da UFU. Coordenadora do Grupo de Pesquisa Polis - Políticas, Educação e Cidadania pela mesma universidade.

³ Pedagogia, Mestrado e Doutorado em Educação pela UFU. Professora da Faculdade de Educação da UFU. Membro do grupo de pesquisa Políticas, Educação e Cidadania (Polis).

epistêmicas na prevalência do praticismo presente na formação dos profissionais da educação.

Destarte, as análises serão realizadas a partir de três dimensões: dimensão político-normativa da formação inicial e continuada como elemento da valorização dos profissionais do Magistério; perspectivas epistemológicas para a formação inicial dos profissionais da educação, presentes na Resolução CNE/CP 2/2015 (BRASIL, 2015b); desafios e alternativas para a melhoria da formação docente e horizontes possíveis no âmbito dos projetos pedagógicos dos cursos de formação de educadores.

A formação docente como elemento da valorização dos profissionais da educação

A Constituição Federal de 1988 tornou-se um marco referencial fundamental para subsidiar as legislações infraconstitucionais que a sucederam e a regulação das políticas educacionais contemporâneas. No que se refere à formação inicial e continuada de professores, em específico, a temática tangencia diferentes âmbitos de nosso ordenamento jurídico, quais sejam: Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n. 9.394/96) Plano Nacional de Educação (PNE) de 2001 (Lei n. 10.172/2001); Plano Nacional de Educação (PNE) de 2014 (Lei n. 13.005).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n. 9.394/96), ao legislar sobre os processos de formação docente, estabelece que:

Art. 62. A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura plena, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nos cinco primeiros anos do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade normal. (Redação dada pela lei nº 13.415, de 2017)

§ 1º A União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios, em regime de colaboração, deverão promover a formação inicial, a continuada e a capacitação dos profissionais de magistério. (Incluído pela Lei nº 12.056, de 2009).

§ 2º A formação continuada e a capacitação dos profissionais de magistério poderão utilizar recursos e tecnologias de educação a distância. (Incluído pela Lei nº 12.056, de 2009).

§ 3º A formação inicial de profissionais de magistério dará preferência ao ensino presencial, subsidiariamente fazendo uso de recursos e tecnologias de educação a distância. (Incluído pela Lei nº 12.056, de 2009).

§ 4º A União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios adotarão mecanismos facilitadores de acesso e permanência em cursos de formação de docentes em nível superior para atuar na educação básica pública. (Incluído pela Lei nº 12.796, de 2013)

§ 5º A União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios incentivarão a formação de profissionais do magistério para atuar na educação básica pública mediante programa institucional de bolsa de iniciação à docência a

estudantes matriculados em cursos de licenciatura, de graduação plena, nas instituições de educação superior. (Incluído pela Lei nº 12.796, de 2013)
(...)§ 8º Os currículos dos cursos de formação de docentes terão por referência a Base Nacional Comum Curricular. (Incluído pela Medida Provisória nº 746, de 2016) (Vide Medida Provisória nº 746, de 2016)
Art. 62-A. A formação dos profissionais a que se refere o inciso III do art. 61 far-se-á por meio de cursos de conteúdo técnico-pedagógico, em nível médio ou superior, incluindo habilitações tecnológicas. (Incluído pela Lei nº 12.796, de 2013)
Parágrafo único. Garantir-se-á formação continuada para os profissionais a que se refere o caput, no local de trabalho ou em instituições de educação básica e superior, incluindo cursos de educação profissional, cursos superiores de graduação plena ou tecnológicos e de pós-graduação. (Incluído pela Lei nº 12.796, de 2013)

Observa-se pois, nos mencionados dispositivos legais, que a formação docente em nível inicial e continuada está prevista de forma conjunta nos mesmos artigos, aspectos que também são incorporados pela Resolução CNE/CP 2/2015 (BRASIL, 2015b).

A temática valorização dos profissionais da educação também está presente nos Planos Nacionais de Educação⁴. Com efeito, o Plano Nacional de Educação (Lei nº 10.172/2001), aprovado em 2001, reconhece que a valorização do magistério é condição fundamental para a qualidade da educação, mediante uma política global que considere a formação profissional inicial; as condições de trabalho, salário e carreira e a formação continuada. De acordo com o documento,

A simultaneidade dessas três condições, mais do que uma conclusão lógica, é uma lição extraída da prática (...) Ano após ano, grande número de professores abandona o magistério devido aos baixos salários e às condições de trabalho nas escolas. Formar mais e melhor os profissionais do magistério é apenas uma parte da tarefa. É preciso criar condições que mantenham o entusiasmo inicial, a dedicação e a confiança nos resultados do trabalho pedagógico. É preciso que os professores possam vislumbrar perspectivas de crescimento profissional e de continuidade de seu processo de formação (Lei no 10.172, de 9 de janeiro de 2001 s/p).

Com efeito, o documento reconhece a formação profissional, a atratividade da carreira na qual os professores possam vislumbrar perspectivas de crescimento

⁴ Constituição Federal de 1988, cinquenta anos após a primeira tentativa oficial, ressurgiu a ideia de um plano nacional de longo prazo, com força de lei, capaz de conferir estabilidade às iniciativas governamentais na área de educação. O art. 214 contempla esta obrigatoriedade. A Lei nº 9.394, de 1996, que "estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional", determina nos artigos 9º e 87, respectivamente, que cabe à União a elaboração do Plano, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e institui a Década da Educação. Estabelece, ainda, que a União encaminhe o Plano ao Congresso Nacional, um ano após a publicação da citada lei, com diretrizes e metas para os dez anos posteriores, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos.

profissional e de continuidade de seu processo de formação, salário digno e carreira de magistério, como componentes essenciais para a valorização dos profissionais da educação. Assim, as diretrizes e metas já indicavam a necessidade de, a partir do primeiro ano de vigência do Plano, a implementação de mecanismos para a garantia de novos níveis de remuneração em todos os sistemas de ensino, com piso salarial próprio, de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional de Educação, a destinação de um percentual entre 20 e 25% da carga horária dos professores para preparação de aulas, avaliações e reuniões pedagógicas, dentre outros aspectos, voltados para a formação inicial e continuada.

SILVA (2016) reportando-se à temática “valorização do magistério” afirma que

O documento reconheceu que o Brasil tem uma dívida histórica para com os profissionais da educação, sobretudo no que se refere à sua valorização e corrobora a tese acerca da necessária articulação entre as políticas de valorização, formação, salários justos, carreira e desenvolvimento profissional. Destaca ainda a necessidade de se assegurar condições de trabalho e salários justos equivalentes com categorias profissionais de outras áreas que apresentam o mesmo nível de escolaridade e o direito ao aperfeiçoamento profissional contínuo. Para tanto, o documento alerta que faz-se necessário maior empenho dos governos, sistemas e gestores públicos no pagamento do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) e na implementação de planos de carreira, cargo e remuneração que valorizem efetivamente os profissionais da educação básica e superior. No que tange à formação inicial, a CONAE defende que tal processo deve ocorrer na modalidade presencial e realizada em instituições públicas, sendo que a formação em cursos a distância deve ficar reservada a casos excepcionais (SILVA, 2016, p. 149)

A “valorização dos (as) profissionais da educação” também se manteve presente no novo Plano Nacional de Educação, aprovado por meio da Lei nº 13.005, de 25 junho de 2014. Com efeito, o inciso IX do Artigo 2º define como uma de suas diretrizes a “valorização dos (as) profissionais da educação”. Tal diretriz, por sua vez, é detalhada na Meta 17:

[...] valorizar os (as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos (as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE (BRASIL, 2014).

Para a materialização da referida meta, o Plano Nacional da Educação indica a constituição por iniciativa do Ministério da Educação, até o final do primeiro ano de

vigência deste PNE, de um fórum permanente, com representação da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos trabalhadores da educação, para acompanhamento da atualização progressiva do valor do piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Outra estratégia desta meta consiste em implementar, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, planos de carreira para os profissionais do magistério das redes públicas de educação básica, observados os critérios estabelecidos na Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008 (BRASIL, 2008a), com implantação gradual do cumprimento da jornada de trabalho em um único estabelecimento escolar. Além disso, indica a ampliação da assistência financeira específica da União aos entes federados para implementação de políticas de valorização dos profissionais do magistério, em particular o piso salarial nacional profissional.

SILVA (2016, p. 149) assegura que, além das questões relacionadas ao salário e à carreira, são também elementos constitutivos da valorização profissional a formação inicial e continuada dos profissionais da educação. Esse tema - dentre outros aspectos - assume centralidade na agenda de debates, reflexões e reivindicações de entidades da sociedade civil como a ANFOPE (Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação), ANPAE (Associação Nacional de Política e Administração da Educação) e ANPED (Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Educação), dentre outras. Scheibe (2010) categoriza a formação inicial no contexto brasileiro contemporâneo a partir de cinco formatos institucionais: 1) nas escolas normais, que ainda oferecem o curso de magistério/normal de nível médio; 2) nas universidades, que oferecem os cursos de licenciatura; 3) nas IES em geral, ou seja, nos centros universitários, faculdades integradas ou faculdades, institutos, centros e escolas que oferecem cursos de licenciatura em geral; 4) nos institutos superiores de educação, criados pela LDB, para funcionar no interior das IES e para assumir toda a formação inicial e continuada de professores/as; 5) nos centros federais de educação tecnológica (CEFETs) ou institutos federais de educação tecnológica (IFETs), que podem ofertar os atuais cursos de licenciatura, além de licenciaturas específicas para a educação profissional.

Nas últimas décadas ações importantes de atenção à formação dos profissionais da educação também ampliaram a centralidade do tema, como a Lei 11.502, de 11/07/2007 (BRASIL, 2007). A referida Lei, ao modificar a estrutura organizacional da

Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) para a atuação no sistema de formação de professores da educação básica, atribui à CAPES a incumbência de

[...] induzir e fomentar, inclusive em regime de colaboração com os Estados, os municípios e o Distrito Federal e exclusivamente mediante convênios com instituições de ensino superior públicas ou privadas, a formação inicial e continuada de profissionais do magistério [...] (BRASIL, 2007).

Diante das novas atribuições, a CAPES cria o Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (PIBID), por meio da Portaria Normativa da CAPES nº 122, de 16 de setembro de 2009 (BRASIL, 2009a). De acordo com essa Portaria, são objetivos do mencionado Programa:

I. incentivar a formação de professores para a educação básica, contribuindo para a elevação da qualidade da escola pública. II. valorizar o magistério, incentivando os estudantes que optam pela carreira docente. III. elevar a qualidade das ações acadêmicas voltadas à formação inicial de professores nos cursos de licenciatura das instituições públicas de educação superior. IV. inserir os licenciandos no cotidiano de escolas da rede pública de educação, promovendo a integração entre educação superior e educação básica. V. proporcionar aos futuros professores participação em experiências metodológicas, tecnológicas e práticas docentes de caráter inovador e interdisciplinar e que busquem a superação de problemas identificados no processo de ensino aprendizagem, levando em consideração o desempenho da escola em avaliações nacionais, como Provinha Brasil, Prova Brasil, SAEB, ENEM, entre outras. VI. incentivar escolas públicas de educação básica, tornando-as protagonistas nos processos formativos dos estudantes das licenciaturas, mobilizando seus professores como co-formadores dos futuros professores (BRASIL, 2009a, p. 1).

O PIBID, assim como outros programas de formação, tem passado por significativas reformulações, afetando suas contribuições no campo da formação inicial, da valorização das licenciaturas e no processo histórico de construção da aproximação e relação entre a educação superior e educação básica. No novo edital do Pibid Capes n. 07/2018) (BRASIL, 2018a,), publicado após muitas manifestações de resistência da sociedade diante das indicações do Governo no sentido de acabar com o programa, observa-se mudanças estruturais sem a participação da comunidade em tais definições. No mesmo contexto o edital Capes n. 06/2018 (BRASIL, 2018b), que trata do Programa de Residência Pedagógica (PRP), foi publicado pelo governo em meio a muitas críticas, especialmente ao submeter e pressionar, que no âmbito desses programas, ocorra a preparação dos bolsistas quanto à Base Nacional Comum Curricular (BNCC).

É interessante ressaltar que a implementação de mecanismos que viabilizem a formação inicial e continuada dos profissionais da educação é um dos elementos constitutivos da valorização profissional. Sem embargo, tanto a Constituição Federal, quanto a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e as demais legislações subsequentes, assim como os Planos Nacionais de Educação e Documentos de entidades e movimentos da sociedade civil, abordam a valorização do magistério de forma indissociada a um plano de carreira com piso salarial e jornada de trabalho e aos processos de formação inicial e continuada dos profissionais da educação. Na seção que se segue, abordaremos especificamente aspectos concernentes às políticas de formação inicial dos profissionais da educação a partir do Parecer 2/2015 e Resolução CNE/CP 2/2015.

A formação inicial dos profissionais da educação em debate

Dourado (2015), ao realizar um histórico sobre o processos de formação dos profissionais do magistério para a educação no âmbito do Conselho Nacional de Educação (CNE), afirma que o referido Conselho criou uma Comissão bicameral para estudo da matéria, formada por conselheiros da Câmara de Educação Superior e da Câmara de Educação Básica, com a finalidade de desenvolver estudos e proposições sobre a temática.

A Comissão recomposta em 2014 retomou os estudos desenvolvidos pelas comissões anteriores, aprofundou os estudos e as discussões sobre as normas gerais e as práticas curriculares vigentes nas licenciaturas, bem como sobre a situação dos profissionais do magistério face às questões de profissionalização, com destaque para a formação inicial e continuada, e definiu como horizonte propositivo de sua atuação a discussão e a proposição de Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial e Continuada dos Profissionais do Magistério da Educação Básica. Em 2014, após nova renovação dos membros do CNE, por meio da Portaria CNE/CP nº 6, de 2 de dezembro de 2014, foi novamente recomposta. Considerando que boa parte dos membros da Comissão anterior foi mantida, e visando avançar os trabalhos iniciados, a Comissão prosseguiu suas atividades e submeteu nova versão de documento base e proposta de minuta das DCNs para discussão pública, envolvendo reuniões ampliadas, debates e participação em eventos sobre a temática. Essa rodada de discussões, ao longo de 2014, propiciou críticas e sugestões, por meio de debates no CNE e em outros espaços em que conselheiros da Comissão Bicameral do CNE foram convidados (DOURADO, 2015, p.304).

Ainda de acordo com o autor, a Comissão Bicameral aprovou o texto, por unanimidade, em 4 de maio de 2015, para apresentação, discussão e deliberação no

Conselho Pleno do CNE. Em 5 de maio de 2015, em sessão ordinária do Conselho Pleno, o trabalho da Comissão foi apresentado pelo Relator e, em decorrência desse processo, foi proposta e aprovada, por unanimidade, pelos membros do Conselho Pleno do CNE, a realização de uma reunião extraordinária deste Conselho para deliberação sobre o Parecer e a minuta de Resolução sobre a matéria. Com a definição de princípios, fundamentos, dinâmica formativa e procedimentos a serem observados nas políticas de reformulação dos cursos de formação docente observa-se um contexto significativamente distinto desde os movimentos iniciais do debate em torno da resolução até o presente momento (DOURADO, 2015, p. 305).

Destarte, é possível afirmar que as propostas formativas materializadas na realidade brasileira, mediante o Parecer 02/2015 assumem a defesa da base nacional para a formação de profissionais do magistério sustentada pela

- I – sólida formação teórica e interdisciplinar dos profissionais;
- II- a inserção dos estudantes de licenciatura nas instituições de educação básica da rede pública de ensino, espaço privilegiado da práxis docente;
- III- o contexto educacional da região onde será desenvolvido;
- IV- atividades de socialização e avaliação de impactos;
- V – aspectos relacionados à ampliação e ao aperfeiçoamento da língua portuguesa e à capacidade comunicativa, oral e escrita, como elementos fundamentais da formação dos professores e à aprendizagem de Libras;
- VI – questões socioambientais, éticas, estéticas e relativas à diversidade étnico-racial, de gênero, sexual, religiosa, de faixa geracional e sociocultural como princípios da equidade. (BRASIL, 2015a, p. 24)

Ao par desses princípios destaca-se a demanda do Parecer (02/2015) para a construção de projetos formativos e do seu desenvolvimento por meio da articulação entre a educação superior, o sistema de ensino e a educação básica, cuja organização deveria ocorrer por meio da consolidação dos Fóruns. Essa relação traz significativas diretrizes para novas perspectivas no âmbito da estrutura da formação docente, mediadas pelo binômio teórico/prática.

A estrutura e a organização do currículo delineadas no Artigo 13 da Resolução 02/2015 (BRASIL, 2015b) indicam que os cursos de formação inicial de professores para a educação básica em nível superior, em cursos de licenciatura, organizados em áreas especializadas, deverá considerar a complexidade e multirreferencialidade dos estudos que os englobam. Destarte, a formação deverá primar pelo exercício integrado e indissociável da docência na educação básica, incluindo o ensino e a gestão educacional, e dos processos educativos escolares e não escolares, da produção e

difusão do conhecimento científico, tecnológico e educacional, estruturam-se por meio da garantia de base comum nacional das orientações curriculares com a garantia de que

§ 1º Os cursos de que trata o caput terão, no mínimo, 3.200 (três mil e duzentas) horas de efetivo trabalho acadêmico, em cursos com duração de, no mínimo, 8 (oito) semestres ou 4 (quatro) anos, compreendendo: I - 400 (quatrocentas) horas de prática como componente curricular, distribuídas ao longo do processo formativo; II - 400 (quatrocentas) horas dedicadas ao estágio supervisionado, na área de formação e atuação na educação básica, contemplando também outras áreas específicas, se for o caso, conforme o projeto de curso da instituição; III - pelo menos 2.200 (duas mil e duzentas) horas dedicadas às atividades formativas estruturadas pelos núcleos definidos nos incisos I e II do artigo 12 desta Resolução, conforme o projeto de curso da instituição; IV - 200 (duzentas) horas de atividades teórico-práticas de aprofundamento em áreas específicas de interesse dos estudantes [...]. (BRASIL, 2015b. p.11)

A ampliação da carga horária para 400 horas de estágio e 400 horas de prática como componente curricular, propicia fomento a um histórico debate no campo educacional, o qual diz respeito à divisão entre a atividade intelectual e a atividade prática. A formação de professores não pode assumir uma perspectiva estritamente reducionista voltada para a esfera cotidiana, ancorada na máxima “aprender fazendo”, por outro lado, como garantir a efetivação dessas diretrizes no contexto político e cultural em curso, levando à concepção uma sólida formação que possibilite a *práxis* criadora, a qual requer o desenvolvimento do conceito científico para a apropriação e a objetivação da humanização?

A formação marcada pela lógica neotecnicista é orientada pelo praticismo no e sobre o cotidiano, cujo objeto é a própria prática limitada a ela mesma, conforme, as assertivas de Kosik (2010) considerar que há na vida cotidiana a constituição de uma “atmosfera natural” vivida sem problematização. Desta feita, o profissional da educação, restrito a um processo de reflexão, circunscrito à vida cotidiana da escola, fica restrito ao mundo fenomênico, no qual

O modo de viver se transforma em um instintivo, subconsciente, irrefletido mecanismo de ação e de vida. As coisas, os homens, os movimentos, as ações, os objetos circundantes, o mundo, não são intuídos em sua originalidade e autenticidade, não se examinam nem se manifestam: simplesmente são; e como um inventário, como parte de um mundo conhecido são aceitos. [...] Nesta o indivíduo cria para si relações, baseada na *própria* experiência, nas *próprias* possibilidades, na *própria* atividade e daí considerar esta realidade como o seu próprio mundo (KOSIK, 2010, p.80).

Em um campo de ação e também reflexão circunscrito ao mundo fenomênico a formação de professores se restringe à realidade aparente, especialmente quando esse processo é lançado à prática cotidiano e ao nível particular e individual. A secundarização do conhecimento teórico/científico à formação da prática pela prática se transforma em reproduções de receituários que mantêm um ciclo de alienação, não raro orientado por manuais didáticos e mudanças superficiais na organização da prática pedagógica.

A análise da realidade, das contradições e múltiplas determinações que marcam o campo das disputas no processo educacional, demanda do professor uma sólida formação sustentada na articulação entre a teoria e a prática, com o diálogo dos conhecimentos científicos e didáticos, e o reconhecimento da educação básica pública como campo privilegiado da formação do magistério. Tanto o Parecer 02/2015 quanto a Resolução 02/2015 apresentam destaques recorrentes às demandas dessa articulação, como afirmam

[...] a identidade do profissional do magistério da educação básica proposta deverá ser garantida, ao longo do processo, efetiva e concomitante relação entre teoria e prática, ambas fornecendo elementos básicos para o desenvolvimento de conhecimentos e habilidades necessárias à docência. (BRASIL, 2015a, p. 30-31).

Contudo, esse enfrentamento é antes de tudo um embate epistemológico difícil, marcado por concepções em disputa e um cenário no qual essa relação pode levar ao mero praticismo ou elementos desconexos no processo formativo. Tanto que o parecer busca situar a concepção e o papel das 400 horas de prática como componente curricular que deve ser distribuída ao longo do processo formativo e das 400 horas de estágio supervisionado na área de formação e atuação na educação básica, sendo que ambos têm suas especificidades, mas devem ser articulados.

De tal modo, uma concepção empobrecida de formação marcada pelos interesses mercadológicos ou mesmo que secundarize o campo teórico-científico e a análise crítica conjuntural abre fendas para uma visão simplista, fragmentada e mecanicista das demandas da resolução. Aponta Frigotto (1999) que uma formação marcada pela prática acrítica forma um professor que corre em círculo.

Assim, a própria definição, mas também a interpretação dos dispositivos legais de orientação para a formação de professores, marca um campo de disputa. De acordo com o Parecer CNE/CP nº 28/2001 assumido como referência no Parecer 02/2015:

A prática como componente curricular é, pois, uma prática que produz algo no âmbito do ensino. Sendo a prática um trabalho consciente cujas diretrizes se nutrem do Parecer 9/2001 ela terá que ser uma atividade tão flexível quanto outros pontos de apoio do processo formativo, a fim de dar conta dos múltiplos modos de ser da atividade acadêmico científica. Assim, ela deve ser planejada quando da elaboração do projeto pedagógico e seu acontecer deve se dar desde o início da duração do processo formativo e se estender ao longo de todo o seu processo. Em articulação intrínseca com o estágio supervisionado e com as atividades de trabalho acadêmico, ela concorre conjuntamente para a formação da identidade do professor como educador. [...]. Com isto se pode ver nas políticas educacionais e na normatização das leis uma concepção de governo ou de Estado em ação. Pode-se assinalar também uma presença junto a agências educacionais não escolares tal como está definida no Art. 1º da LDB. [...] (BRASIL, 2001, p.9)

Assim, para o Parecer CNE/CP 02 2015 a prática como componente curricular não se confunde com o estágio supervisionado. De acordo com o Parecer CNE/CES 15/2005 também referenciado no parecer 02/2015:

[...] a prática como componente curricular é o conjunto de atividades formativas que *proporcionam experiências de aplicação de conhecimentos* ou de desenvolvimento de procedimentos próprios ao exercício da docência. Por meio destas atividades, *são colocados em uso, no âmbito do ensino, os conhecimentos, as competências e as habilidades adquiridos nas diversas* atividades formativas que compõem o currículo do curso. [...] Por sua vez, o estágio supervisionado é um conjunto de atividades de formação, realizadas sob a supervisão de docentes da instituição formadora, e acompanhado por profissionais, em que o estudante experimenta situações de efetivo exercício profissional. O estágio supervisionado tem o objetivo de consolidar e articular as competências desenvolvidas ao longo do curso por meio das demais atividades formativas, de caráter teórico ou prático (BRASIL, 2005, p.3, destaques das autoras)

De tal modo, na avaliação cuidadosa das instituições de formação de professores, que devem elaborar a sua política institucional, este é um tema que marca um campo essencial, especialmente para que a atribuição das 400 horas seja realmente voltada às disciplinas de formação pedagógica, como exemplifica o Parecer 15/2005:

As disciplinas relacionadas com a educação que incluem atividades de caráter prático podem ser computadas na carga horária classificada como prática como componente curricular, mas o mesmo não ocorre com as disciplinas relacionadas aos conhecimentos técnico-científicos próprios da área do conhecimento para a qual se faz a formação. *Por exemplo, disciplinas de*

caráter prático em Química, cujo objetivo seja prover a formação básica em Química, não devem ser computadas como prática como componente curricular nos cursos de licenciatura. Para este fim, poderão ser criadas novas disciplinas ou adaptadas as já existentes, na medida das necessidades de cada instituição. (BRASIL, 2005, p.3)

Se a concepção assumida no projeto institucional das instituições formadoras e, paralelamente, nos Projetos Político-Pedagógicos dos cursos de formação, for pautada em uma epistemologia da *práxis*, podemos ter avanços significativos na valorização da formação docente por meio da Resolução 02/2015, pois como anuncia Vázquez (1977, p.153) “conhecer é conhecer objetos que se integram na relação entre o homem e o mundo, ou entre o homem e a natureza, relação que se estabelece graças à atividade prática humana”. Isso requer assumir a dialética da relação teórico-prático.

A dialética não atinge o pensamento de fora para dentro, nem de imediato, nem tampouco constitui uma de suas qualidades; o conhecimento é que é a própria dialética em uma das suas formas; o conhecimento é a decomposição do todo. O “conceito” e a “abstração”, em uma concepção dialética, têm o significado de método que decompõe o todo para poder reproduzir espiritualmente a estrutura da coisa, e, portanto, compreender a coisa (KOSIK, 2010, p.18).

Contudo, a interpretação utilitarista da prática como componente curricular na formação docente pode levar à presença da prática imediatista. O homem diante da realidade não é um sujeito abstrato cognoscente, mas um ser que diante de suas necessidades age objetiva/praticamente sobre a natureza, assim concretamente experimenta neste mundo, uma ação prático-utilitária por meio da qual cria suas próprias representações das coisas, gerando as formas fenomênicas da realidade. Entretanto, essas formas fenomênicas são distintas e, mesmo, contrárias em relação ao núcleo interno essencial e seu conceito correspondente da coisa. (RICHTER, 2012) De tal modo, uma formação nessa perspectiva pode levar, inclusive, à precarização e desvalorização do processo formativo. A demanda pela ampliação da prática como componente curricular leva a questionar sobre qual perspectiva epistemológica a sustenta?

Assim, não basta o acesso à prática, quanto esta se apresenta como prática utilitária, envolvida pelo senso comum. Provocar a prática sem a compreensão consciente do que a compõe pode levar a formação docente à mera relação com a pseudoconcreticidade (KOSIK, 2010). Para tanto é necessário desnaturalizar o que se

coloca como natural, processo que se dá em uma formação dialética teórica e prática. Superar a superficialidade com que “entendemos” o mundo, que se apresenta a nós de forma *fetichizada*, requer entender que a realidade é mediata ao fenômeno, ou seja, ao mesmo tempo o revela e o esconde.

Pois, uma formação comprometida em captar a essência da realidade demanda analisar o fenômeno e perceber como a “coisa em si” se manifesta nele em um movimento formativo teórico-prático comprometido com a transformação da realidade, pois

[...] na pseudoconcreticidade o fenômeno e a essência são tomados como iguais, quando de fato o fenômeno se manifesta imediatamente e a essência, a estrutura da realidade não se manifesta de forma direta, demandando uma análise crítica que é sustentada pelo pensamento científico. Cabe ao processo formal/intencional de formação do professor (seja em nível da formação inicial ou continuada) possibilitar tal preparação. (RICHTER, 2015, p. 109).

A prática-utilitária atua no mundo da aparência e a

[...] destruição da pseudoconcreticidade como método dialético-crítico, graças à qual o pensamento dissolve as criações fetichizadas do mundo reificado e ideal, como *método* revolucionário de transformação da realidade. Para que o mundo possa ser explicado “criticamente”, cumpre que a explicação mesma se coloque no terreno da “*práxis*” revolucionária. (KOSIK, 2010, p.22).

A produção de uma teoria envolve a função da transformação do mundo, mas como a teoria em si não transforma a realidade, esta deve sair de si mesma, deve ser objetivada. Entre a teoria e a atividade transformadora se insere um trabalho de

[...] educação das consciências, de organização dos meios materiais e planos concretos de ação; tudo isso como passagem indispensável para desenvolver ações reais, efetivas. Nesse sentido, uma teoria é prática na medida em que materializa, através de uma série de mediações, o que antes só existia idealmente, como conhecimento da realidade ou antecipação ideal de sua transformação (VÁZQUEZ, 1977, p.207).

A garantia desse processo orientado pela Resolução CNE/CP 2/2015 gera desafios e alternativas para a melhoria da formação docente e horizontes possíveis no âmbito dos projetos pedagógicos dos cursos de formação de educadores, mas no campo da contradição e luta também gera possibilidades de praticismo, como a ideia da “*experiências de aplicação de conhecimentos*” (BRASIL, Parecer CNE/CES 15/2005).

Apontamentos finais

Avaliar as políticas de formação dos profissionais da educação, consideradas como elementos da valorização docente, demanda análise das questões atinentes às disputas de concepções, de currículo, de valores e de princípios que a sustentam. Assim, a aprovação das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial e Continuada do Magistério da Educação Básica, representa um marco importante, especialmente quando se considera a diversidade de instituições que se dedicam à formação de professores no Brasil, como a relação de oferta em instituições públicas e privadas ou, ainda, os dados sobre a realidade de formação apresentados no próprio Parecer 02/2015.

Igualmente, a possibilidade de colocar em tela a proposta das diretrizes faz parte de uma luta histórica que deve ser considerada, assim como as relações de forças na redação final do documento aprovado em 2015 e que nos últimos três anos tem orientado o processo de (re)elaboração dos Projetos de Curso de formação de professores. Dentre os temas, a reorganização da carga horária mínima coloca em questão o enfrentamento ao aligeiramento e superficialidade da formação, assim como a defesa da relação teoria-prática, no entanto, não se restringe a um mero movimento pendular entre essas dimensões, trata-se antes de uma relação eminentemente dialética. Nesse sentido, de acordo com Vázquez (1977, p. 238), “a prática mantém sua primazia com relação à teoria, sem que tal primazia dissolva a teoria na prática nem a prática na teoria.”, ou seja, há uma relação de unidade e não de identidade.

De tal modo, é necessário que as entidades acadêmicas envidem esforços para o enfrentamento da visão prático-utilitarista, em detrimento da sólida formação teórica, a qual “não se limite a ir a reboque da prática, e sim que, em maior ou menor grau, se antecipe à própria com relação à prática, pois esta capacita a modelar idealmente um processo futuro que lhe permite ser um instrumento”, não raro, decisivo “na práxis produtiva ou social” (VÁZQUEZ, 1977, p. 239). Assim, qualquer negação, seja da densa formação teórica, seja da prática transformadora, afeta o processo de formação enquanto valorização dos profissionais da educação.

Referências

BRASIL. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. *EDITAL CAPES nº 06/2018*. Programa de Residência Pedagógica Chamada Pública para apresentação de propostas no âmbito do Programa de Residência Pedagógica, 2018b.

BRASIL. *EDITAL CAPES nº 07/2018*. Programa Institucional De Bolsa De Iniciação À Docência Chamada Pública para apresentação de propostas. 2018a.

BRASIL. Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 2001

BRASIL. Lei n. 11.502, de 11/7/2007. Modifica as competências e a estrutura organizacional da fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. *Diário Oficial da União*, Brasília, 2007.

BRASIL. Lei n.13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. 26 jun 2014.

BRASIL. Lei nº 11.738, de 16 de Junho 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 União*, Brasília, 2008.

BRASIL. *LEI Nº 12.796, de 4 de abril de 2013*. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. 2013

BRASIL. MEC. *Portaria Normativa da CAPES nº 122*, de 16 de setembro de 2009. Cria o Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (PIBID). Brasília, 2009.

BRASIL. Ministério da Educação. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Brasília: MEC, 1996.

BRASIL. Ministério da Educação. *Parecer CNE/CP nº 15/2005*. Brasília, 2005.

BRASIL. Ministério da Educação. *Parecer CNE/CP nº 2 /2015*. Brasília, 2015a.

BRASIL. Ministério da Educação. *Parecer CNE/CP nº 28/2001*. Brasília, 2001.

BRASIL. Ministério da Educação. *Resolução CNE/CP nº 02/2015*. Define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação inicial em nível superior e para a formação continuada. Brasília, 2015b.

DOURADO, L. Diretrizes curriculares nacionais para a formação inicial e continuada dos profissionais do magistério da Educação Básica: concepções e desafios. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 36, nº. 131, p. 299-324, abr.-jun., 2015.

FRIGOTTO, G.. A formação e a profissionalização do educador: novos desafios. In: GENTILI, T. T. da S. (org.). *Escolas: quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo*. Brasília: CNTE, 1999.

KOSIK, K. *Dialética do concreto*. Trad. NEVES, Célia; TORÍBIO, A. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2010.

RICHTER, L. M. *Da Prática Imediata à Práxis Criadora: questões epistemológicas na formação de professores*. In: NETO, A. Q.; SILVA, Fernanda. D. Araújo; SOUZA, V. A.. (Org.). *Formação Docente: História, Políticas e Práxis educacional*. Uberlândia: Comoser, 2015, v. 1, p. 101-117.

RICHTER, L. M. Resenha: *Dialética do Concreto* (KOSIK, Karel). *Educação e Políticas em Debate*, v.1, p. 236-248, 2012. Disponível em:

<http://www.seer.ufu.br/index.php/revistaeducaopoliticas/article/view/17383/9538>.

Acesso em 12/11/2018

SHEIBE, L. Valorização e formação dos professores para a Educação Básica: questões desafiadoras para um novo Plano Nacional de Educação. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 31, n. 112, p. 981-1000, jul.-set. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v31n112/17.pdf>. Acesso em 12/11/2018

SILVA, M. V. Valorização do magistério: relações e condições de trabalho dos docentes em foco. In: AGUIAR, M. Â. da S.; OLIVEIRA, J. F. (Org.). *Valorização dos profissionais da educação: formação e condições de trabalho*. 1ed. Camaragibe - PE: CCS gráfica e editora (Coleção Biblioteca da ANPAE), 2016, v. 1, p. 147-168.

VAZQUEZ, A. S. *Filosofia da Práxis*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1977.

FORMAÇÃO CONTINUADA DE PROFESSORES: AS "EVIDÊNCIAS" DA GLOBALIZAÇÃO EM DOCUMENTOS DO BANCO MUNDIAL

Julio Antonio Moreto¹

Introdução

O objetivo deste trabalho é analisar as concepções e dinâmicas de formação contínua ou continuada de professores e professoras propostas pelo Banco Mundial (BM), no contexto da globalização, por meio de dois documentos: o *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2018: Aprendizagem para Realizar a Promessa da Educação*; e o “paper” *Training Teachers on the job: what works and how to measure it* (2016) de Anna Popova, David K Evans e Violeta Arancibia². O trabalho de Popova *et al.* (2016) orientou, como subsídio, a produção do Relatório de 2018. Neste sentido, são documentos produzidos sob a chancela do Banco Mundial. Interrogamos nos documentos as implicações da globalização nas concepções de formação continuada de professores e de trabalho docente.

Os documentos são produzidos como “parte de um esforço maior do Banco Mundial para fornecer acesso aberto à sua pesquisa e contribuir para as discussões sobre políticas de desenvolvimento em todo o mundo” (POPOVA et al., 2016, s/p). Bastos e Rocha (2017) ao fazerem a crítica aos documentos do Banco, afirmam a validade dos mesmos como “(...) valioso instrumento com vistas à manutenção dos paradigmas caros à perspectiva de mercado, hegemônica naquela instituição financeira” (p.323). Ambos os documentos expressam a visão em relação a áreas específicas e têm a finalidade de adequar os países à agenda e orientações expressas em “evidências”: termo utilizado pelo Banco. A evidência, ou aquilo que é colocado em evidência “não dá margem à dúvida” (HOUAISS; SALLES, 2009, p.851). O Banco Mundial, em assim agindo, utiliza das “evidências” do que não se duvida ou não se poderia duvidar, para esclarecer

¹ Mestrado, Doutorado e pós-doutorado pela FE/UNICAMP. Professor do curso de pedagogia da IESAMP-Campinas. Pesquisador do GEPEDISC - Grupo de Estudos e Pesquisa em Educação e Diferenciação Sociocultural/Unicamp.

² Cabe ressaltar que os excertos dos textos que serão utilizados na composição deste trabalho, foram traduzidos de forma livre, ou seja, não é uma tradução oficial do Banco.

ao mundo globalizado qual é a sua cartilha, o padrão a ser seguido, qual é o norte para os países.

Os documentos produzidos pelo Banco Mundial foram escolhidos pela relevância na construção e manutenção das relações de dominação dos Estados Unidos no processo de globalização (IANNI, 2003) que homogeneíza as ações dos países em desenvolvimento. O processo de homogeneização é compreendido por Octávio Ianni como forma de garantir a perpetuação da ocidentalização do mundo. A ocidentalização é entendida como a predominância da lógica do mercado e da economia de países como Estados Unidos e Europa Ocidental em todas as esferas da vida social. Nesta direção, a ocidentalização - apoiada em organismos internacionais facilitadores do comércio mundial, como o Banco Mundial - relega aos países menos desenvolvidos políticas de “assistência sem a qual não poderiam sobreviver” (IANNI, 2003, p.84).

Referimo-nos à globalização como um padrão hegemônico da economia e por conseguinte do mercado, desde o final do século 20, especialmente no que se refere às relações entre norte e sul, centro e periferia (IANNI, 1999; 2003). A noção de globalização nos permite entender as reformas neoliberais implementadas a partir do chamado Consenso de Washington, do final da década de 1980, formuladas pelas elites tecnocráticas neoliberais.

[...] a globalização gera particularidades e discontinuidades entre países e setores industriais. Algumas das características mais relevantes deste processo seriam: 1. a transnacionalização da economia mundial efetivada por grandes conglomerados multinacionais... (LIMA, 2015, p.416).

Duas premissas orientam este texto, a primeira é a de que há uma racionalidade, construída no processo de globalização (IANNI, 1996, p. 139) em que a racionalidade é produto histórico-social associado à produção, à empresa e ao mercado que informa as propostas de formação contínua ou continuada de professores oriundas do Banco Mundial. A segunda, derivada da primeira, observa um padrão na forma de realizar a formação entendida como treinamento e aquisição de técnicas. Assim sendo, a seguir, trataremos na educação defendida pela perspectiva da globalização.

A educação na perspectiva da globalização

Na lógica da economia globalizada, encontramos o Banco Mundial como “uma agência reguladora do capitalismo. Isto é importante porque, como banco, é uma agência de empréstimos, não uma agência de doações (*donor*)” (TORRES, 2005, p.17, grifos do autor). Seu papel ao longo dos anos caracteriza-se como instituição financeira, agência de empréstimos financeiros. A partir de Bujazan *et al* (1987 apud TORRES, 2005, p. 21), Torres afirma o componente político do Banco Mundial referente à ideologia estadunidense, “bem como os desejos da comunidade empresarial dos Estados Unidos”. A Ocidentalização do mundo, como possibilidade explicativa da globalização, (IANNI, 2003, p. 24) se constitui na instauração de agendas econômicas para o mundo em desenvolvimento, por padrões econômicos e valores sócio-culturais (p. 98). Nos anos de 1990, pela perspectiva de mercados como Estados Unidos e Europa Ocidental. O padrão é sempre o econômico com predomínio sobre o social. Quem dita as regras são os conglomerados econômicos, o sistema financeiro, em suma a lógica do mercado: produção, consumo e manutenção da economia mundial. Desconsideram-se as características, as necessidades dos países, das regiões, dos locais, pois a ocidentalização do mundo se instaura a partir da modernização, por suposição de “que tudo que é social se moderniza ou tende a modernizar-se” (IANNI, 2003, p.99), quando o que vale é o atendimento à nova ordem da economia ocidental.

A modernização do mundo implica a difusão e sedimentação dos padrões e valores sócio-culturais predominantes na Europa Ocidental e nos Estados Unidos. (...) A tese da modernização do mundo sempre leva consigo a tese de sua ocidentalização, compreendendo principalmente os padrões, valores e instituições predominantes na Europa Ocidental e nos Estados Unidos (IANNI, 2003, p.98-9).

A modernização, uma dimensão do mundo moderno, organiza as relações da vida em sociedade pela perspectiva da economia, do mercado estadunidense e da Europa Ocidental. A produção dos bens e serviços está vinculada à lógica do consumo e, para isso, o trabalho se intensifica a fim de atender à necessidade da produção ampliada, modernizada. A máquina passa a ocupar o lugar que era do trabalhador e, por conseguinte, o domínio da tecnologia aparece como uma necessidade de formar os profissionais para o mercado de trabalho modernizado. O domínio no uso da tecnologia indica para o setor da educação uma necessidade de ajuste dos currículos e programas a esta lógica da modernização, da economia e do mercado.

O Presidente do Grupo Banco Mundial, Sr. Jim Yong Kim, no Prefácio do Relatório/2018, informa estarem “garantindo que as evidências orientem a prática operacional para melhorar o aprendizado em áreas como intervenções nos primeiros anos de escolaridade, treinamento de professores e tecnologia educacional” (BANCO MUNDIAL, 2018, p.xii). No subitem “Ajudar professores a ensinar ao nível do aluno tem se mostrado eficaz por fornecerem maneiras promissoras de ajudar no ensino”, o referido relatório apresenta o software como uma ferramenta “que permite aos alunos seguirem seu próprio ritmo” e “ajustar dinamicamente as perguntas com base no desempenho contínuo” (BANCO MUNDIAL, 2018, p.134).

Encontramos em Ianni (2003) “as tecnologias da inteligência e imaginação, caracterizando a era da informática e permitindo desenhar, tecer, colorir, sonorizar e movimentar a aldeia global.” (p.126) No caso educacional, a tecnologia orientaria a prática e assistiria o professor no seu trabalho com a finalidade de fazer com que a aprendizagem dos estudantes fosse garantida para o mercado, porque movimenta a aldeia global, em que “o progresso tecnológico estava reduzindo o planeta a um processo de homogeneização, um mundo cada vez mais interligado e conectado” (LIMA, 2015, p.416).

O domínio da tecnologia produz mão de obra qualificada para operar com as máquinas modernas na aldeia globalizada. Lembramos o volume de pacotes de *softwares* educacionais disponíveis no mercado, como ferramentas que o professor pode lançar mão para “dinamizar” suas aulas, bem como "alavancar a aprendizagem”.

Ao valer-se de Marcuse (1966 apud IANNI, 2003), Ianni apresenta

A tecnologia, como uma forma de organizar a produção, como uma totalidade de instrumentos, esquemas e inventos que caracterizam a era da máquina, é, pois, ao mesmo tempo, um modo de organizar e perpetuar (ou mudar) as relações sociais, as manifestações predominantes do pensamento, os padrões do comportamento e um instrumento de controle e dominação (IANNI, 2003, p. 103).

A era da informatização e da eletrônica - cujos meios se constituem “em prolongamentos do nosso sistema nervoso” (LIMA, 2015, p.415), modelam indivíduos a estarem aptos a operarem no mundo globalizado. Esta máquina para funcionar necessita de mão-de-obra qualificada pela escola. Neste sentido, a educação cumpre

papel de destaque junto ao Banco Mundial, na consecução da lógica da economia do mundo globalizado.

Nesta perspectiva, se à educação cabe esse papel, o Banco Mundial em relação à educação transforma-se

[...] no ministério da educação dos países periféricos, redesenhando as suas instituições e redefinindo o conteúdo educacional das mesmas, em consonância com a polarização da economia. [...] longe de ser uma questão marginal, a educação encontra-se no cerne das proposições do Banco Mundial, como um requisito para a inexorável globalização, cumprindo a importante função ideológica de operar as contradições advindas da exclusão estrutural dos países periféricos que se aprofunda de modo inédito (LEHER, 1998, p.9).

Enquanto representante das elites econômicas mundiais globalizadas, o Banco ao eleger a educação como o cerne das suas proposições, indica a sua importância para a lógica da globalização, porque através dela é possível conformar os futuros trabalhadores, através dos programas, dos currículos, dos treinamentos de professores em atenção à economia, ao mercado. Encadeiam-se as ações nesta lógica mais do que em atenção às localidades, suas especificidades e necessidades, pois está em jogo a manutenção de um jeito de organizar o mundo: a globalização, através da ocidentalização.

O Banco Mundial e a educação

Enquanto uma das instituições da manutenção da globalização, o Banco consolida temas com a finalidade de fundamentar o processo de financiamento. Inclui, nesse rol, o Capital Humano. No Prefácio do Relatório/2018, o Presidente do Banco refere-se a ele como que “perdido” devido à “crise moral e econômica” advinda do “fracasso das sociedades” por conta da não aprendizagem dos “alunos - que serão trancados em vidas de pobreza e exclusão”; e que essa perda “ameaça o desenvolvimento e coloca em risco o futuro das pessoas e das sociedades” (BANCO MUNDIAL, 2018, p. xi).

A partir de Frigoto (2000 apud MOTA JÚNIOR; MAUÉS, 2014), Mota Júnior e Maués (2014) afirmam o capital humano como possível de ser mensurado, pois é uma “quantidade” que se compõe a partir de acréscimo “marginal” de “instrução,

treinamento e educação”. Teríamos um “acréscimo marginal de capacidade de produção (...) um determinado volume de conhecimentos, habilidades e atitudes adquiridas, que funcionam como potencializados da capacidade de trabalho e produção” (p.1147). Marginal porque na globalização a instrução, o treinamento e a educação constroem a qualificação para a economia globalizada. Quantificam-se as possibilidades em horas de formação, em momentos de produção para a manutenção da economia que vive uma “crise moral e econômica”. A moralidade é relativa à não aprendizagem para realizar a promessa da educação orientada pelas “evidências” econômicas, defendidas e mantidas pelo Banco Mundial.

Em outro documento recente, o Relatório/2017, o Banco Mundial explicita o capital humano como investimento nas pessoas “de forma que todos possam cumprir seu respectivo potencial para prosperar na economia do século XXI” (BANCO MUNDIAL, 2017, p.1). É o capital em atendimento às questões econômicas. “A educação eleva o capital humano, a produtividade, a renda, a empregabilidade e o crescimento econômico” (p. 38). Na sociedade em que a base é a economia e o domínio da tecnologia, o mercado requer profissionais capacitados para operar nesse cenário, desde o trabalhador na linha de produção, até os executivos. Através do uso das tecnologias, a educação forma os futuros profissionais de acordo com as exigências do mercado. Para poder operar com estas tecnologias, o estudante precisa ser treinado para se constituir enquanto mão-de-obra especializada. O futuro profissional capacitado tem seu capital humano aumentado. Treinado, capacitado, com o capital humano aumentado, se constitui apto ao trabalho, pois produz mais e melhor. Empregado, consome mais; consumindo mais faz a economia crescer. É a lógica da economia, do mercado e do consumo.

A concepção de educação para a ampliação do capital humano se acentua nas décadas de 1980/90, com os governos de Thatcher, na Inglaterra, Regan, nos Estados Unidos e FHC, no Brasil. A partir da Declaração Mundial sobre Educação para Todos (Conferência de Jomtien, Tailândia – 1990), os organismos internacionais, juntamente com os governos e o empresariado trabalham na “satisfação das necessidades básicas de aprendizagem” (Unicef/Brasil, s/d). Um representante brasileiro da Educação para Todos é o Movimento Todos pela Educação, com expressiva representação empresarial em que pretende formular programas e estabelecer metas para as escolas na perspectiva econômica-empresarial. A satisfação das necessidades básicas de aprendizagem liga-se

à lógica econômico-empresarial. A Educação para Todos, conformados à globalização, é uma das parcerias multilaterais que o Banco Mundial patrocina e integra.

Iniciada após a Conferência de Jomtien (Tailândia), em 1990, é coordenada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e tem como objetivo principal promover a universalização da educação básica. Tem relação direta com os “Objetivos de Desenvolvimento do Milênio” da Organização das Nações Unidas (ONU), aprovados por quase 200 países (PEREIRA, 2014, p.80).

A Educação para Todos sustenta a lógica da globalização, em que todos serão formados, treinados e conformados pelas orientações do sistema global. Globalizam-se as mentes, as ações e as necessidades dos cidadãos que se moldam às necessidades da economia. Na perspectiva da globalização, trataremos, a seguir, da formação continuada de professores.

Formação continuada de professores

A formação de professores, de forma geral, é considerada por diferentes atores como uma ferramenta que age diretamente sobre os resultados escolares. Face às mudanças sociais e culturais ela se constitui em prioridade em diferentes reformas educacionais e em diferentes países. As tensões em torno das reformas suscitam um debate sobre a formação profissional inicial e continuada de professores. Contudo, o que se percebe é uma defesa pelo Banco Mundial da formação continuada, sendo relegada em segundo plano a formação inicial. Inexistiria um contínuo de formação entre a inicial e a continuada. A formação se constituiria em um processo ao longo da vida, como forma de habilitar os indivíduos para o mercado de trabalho.

A noção de “formação ao longo da vida” foi desenvolvida nos anos de 1990 a partir dos organismos internacionais, tais como a UNESCO e OCDE. Essa noção substituiu a concepção de formação permanente, num contexto em que ainda se considerava a formação inicial como insuficiente para o exercício profissional da docência. A noção de formação permanente deu lugar à concepção de formação contínua, a qual se desenvolve fora e dentro do sistema escolar. E nessa dimensão, a formação contínua ou continuada se inscreve nas relações de trabalho nas instituições educacionais. De um lado a formação inicial e de outro a formação contínua ou continuada como fundamental à formação profissional de professores.

Nesta direção a formação continuada de professores se apresenta como objeto de estudo. A organização do trabalho docente em escolas - públicas ou privadas, nos seus diferentes níveis e modalidades - está diretamente implicada com a formação continuada de professores. A formação continuada aparece associada não só como acesso ao mercado de trabalho, mas também como manutenção do emprego conquistado. Essa dimensão pode ser compreendida através da noção de capital humano construída por Gary Becker (1993) na qual a soma de aptidões e saberes acumulados pelos indivíduos ao longo da vida é uma fonte de capacidades produtivas que o mercado de trabalho valida sob a forma de expectativa de ganho. Ser formado ou se formar no exercício do trabalho docente é manter e desenvolver o capital humano, para melhorar a carreira e o salário ou mesmo para se manter trabalhando.

Há vasta produção teórica e empírica a respeito, como o trabalho de Gatti e Barreto (2009, p.13) que faz um “balanço da situação relativa à formação de professores para a educação básica no Brasil”. As autoras observam que, nos estudos da academia, uma interpretação de formação continuada “decorre de políticas que priorizaram a formação em serviço por indução de organismos multilaterais que estimularam, via financiamento” (p. 209).

O Banco Mundial, como um organismo multilateral, assevera uma formação continuada de caráter “aplicativo-transmissivo”: das lições-modelo, da ortodoxia, do professor eficaz, das competências para ser um bom professor (IMBERNÓN, 2001, p.60). A aplicação através da transmissão, pela lógica do Banco, se concretiza: pelos modelos de comportamento humano “que podem orientar ações para melhorar o ensino” e pelo “treinamento individual e repetido para professores, com acompanhamento pelo instrutor” (BANCO MUNDIAL, 2018, p.132).

Os professores são treinados e acompanhados pelos instrutores para verificarem se seguem prescrições, técnicas e se conformam a elas pelo seu comportamento. A aplicação dos conteúdos aprendidos no treino indicaria um comportamento adequado àquilo que fora transmitido. A formação defendida pelo Banco Mundial perpetua o modelo aplicativo-transmissivo, pois se apoia na prescrição da técnica para ensinar. O treinamento despoja os coletivos de professores e a escola da possibilidade de pensarem sobre qual o formato de formação continuada de professores. Isto se dá porque impõe um padrão pré-concebido, o qual cabe em todos os lugares e para todos os profissionais.

Gatti e Barreto (2009, p.201-2) em referência à desconsideração dos professores nas diferentes instâncias de decisão, asseveram a

(...) a limitada, senão, ausente, participação dos professores na definição de políticas de formação docente, como categoria profissional, e na formulação de projetos que têm a escola e o seu fazer pedagógico como centro.

Corroboram com essa constatação a pesquisa de Caetano (2013) que tratou de estudar o que dezesseis professoras dos anos iniciais do Ensino Fundamental de Vitória-ES entendiam como representações sobre a formação continuada. A pesquisadora observa que

[...] em relação aos programas e à organização de formação contínua, as professoras os consideravam tanto em seu caráter de externalidade, atribuído à sua elaboração sem a anuência ou participação delas, quanto seu acontecimento fora da escola, e também ao fato de não contemplarem suas demandas e especificidades, com a conotação de algo que acontece “de fora”; o formato não é condizente com sua condição de adulto, não podendo ser igual para todas; a participação não decorre de uma escolha, seja dentro ou fora do horário de trabalho (CAETANO, 2013, p.226).

A formação continuada, na perspectiva do paradigma aplicativo-transmissivo, evidencia a perpetuação de práticas descompromissadas com as necessidades locais, porque desconsidera os professores como possíveis interlocutores nos desenhos das políticas. Juntamente com o domínio da técnica enquanto preparo para atuar em situação futura, compõem o que melhor atende aos anseios do Banco Mundial.

As "evidências" do banco mundial em relação à formação continuada de professores

Como apresentamos anteriormente, o Banco Mundial ao explicitar sua agenda para as instituições, o faz a partir da lógica do mercado, na manutenção da sociedade globalizada. Neste sentido, apresentaremos as evidências do Banco em relação à formação continuada de professores.

Professores equipados, motivados e com habilidades

Aspectos como a ineficácia de parte da formação de professores, apesar de algumas abordagens funcionarem; ajuda aos professores a ensinar ao nível do aluno; e

motivação e incentivos para os professores, estão presentes no capítulo 6, do Relatório/2018, (p.131). O título “Habilidades do Professor e motivação são importantes (embora muitos sistemas educacionais ajam como se não soubessem)” indica comportamentos como as habilidades e a motivação, em que estão presentes as capacidades de agir. Se o relatório organiza um capítulo para tratar das habilidades e da motivação, indica a importância dada pelo Banco ao assunto para a consecução das políticas econômicas globalizadas.

Logo no início do capítulo, o relatório afirma que “depois de preparados e motivados, os professores equipados e motivados são o ingrediente fundamental da aprendizagem” (p.131) . As habilidades e a motivação, requeridas pelo Banco Mundial, aqui mencionadas como o “ingrediente fundamental”, adequam os profissionais às demandas da economia globalizada, no sentido de que os subordinam aos mecanismos da produtividade, por conseguinte, da lógica do mercado. A adequação se dá pelas habilidades e a motivação para ser produtivo, na assimilação de informações e de saber manuseá-las para agir com competência. As competências, presentes também no discurso das habilidades e da motivação, implicam em os profissionais darem conta de mobilizar, integrar, transferir conhecimentos, através das pedagogias do aprender a aprender e aprender a ser, ou do saber ser.

Para o Banco, se o professor possuir habilidades e for motivado conseguirá fazer com que os estudantes aprendam, quando se sabe que há outros fatores que interferem nesta relação, como infraestrutura das escolas e das salas de aula, número de alunos por sala de aula, jornada dos professores, salários, dentre outros. Somente formar continuamente os professores não dará conta de tornar os alunos mais capazes para o mercado de trabalho. Faz-se necessário atentar para as condições de infraestrutura e do estatuto da profissão docente.

Freitas (2012) chama a atenção para as condições em que se dão a degradação do exercício da profissão docente. Segundo a autora, baixa qualidade da formação, condições inadequadas de trabalho, remuneração insuficiente, ausência de carreira e jornadas de trabalho “[...] estão presentes em nossas escolas públicas há décadas, degradando o exercício da profissão docente” (p.96).

Há um outro componente em relação à formação continuada que é a crítica do Banco à formação organizada pelos governos.

[...] muitos sistemas educacionais colocam nas salas de aula professores que têm pouco domínio dos assuntos que devem ensinar (...) uma vez nas escolas, a maioria dos professores participa de algum desenvolvimento profissional, mas a grande parte é inconsistente e excessivamente teórica. Enquanto isso, os sistemas educacionais muitas vezes carecem de mecanismos eficazes para orientar e motivar os professores (BANCO MUNDIAL, 2018, p.131).

A formação continuada de professores é criticada pelos técnicos do Banco Mundial por ser inconsistente em dar conta de ensinar aos professores a ensinarem os estudantes os conhecimentos anteriormente apontados.

A formação continuada de professores que funciona para o Banco Mundial

A partir da crítica do Banco aos governos, o Relatório/2018 (p.131) aponta que a formação que conta é

[...] individualizada e repetida, com acompanhamento pelos treinadores, muitas vezes em torno de uma técnica pedagógica específica; o ensino precisa ser direcionado para o nível do aluno, a fim de que eles não fiquem para trás e seja impossível alcançá-los; e aumentar a motivação dos professores com incentivos (BANCO MUNDIAL, 2018, p.131).

Os aspectos como individualização e repetição, acompanhamento e didática específica, juntamente com a motivação dariam conta de treinar os professores. No subitem “*A maior parte da formação de professores é ineficaz, mas algumas abordagens funcionam*” existe o questionamento se haveria esperança no treinamento em serviço ou desenvolvimento profissional, para o que a resposta dada é “decididamente sim” (p.131). Esperança que advém do treinamento para a atuação enquanto professores capazes de formar os estudantes para o mercado globalizado, adequados à lógica da globalização. Na sustentação a essa resposta, o documento lança mão da comparação com países de alta renda. Ou se comparam países do sul, ou em desenvolvimento entre si; ou se comparam estes aos do norte, mais desenvolvidos, com maior renda, funcionando como modelos, como se houvesse termos de comparação entre grandezas inversamente proporcionais, porque neste caso o que conta é qualificar os do sul, a partir da ótica daquilo que funciona aos do norte, desconsiderando-se características como: posição geográfica, nível socioeconômico, existência de postos de trabalho, funcionamento dos serviços básicos de saúde e educação, dentre outros.

Ianni (2003) lembra que “as economias-mundo tem uma de suas raízes nas diversidades e desigualdades com as quais se constitui essa totalidade geo-histórica, implicando sempre o social, o político e o cultural, além do econômico” (p.50). A comparação expressa pelo Relatório/2018 trata de grandezas inversamente proporcionais, todavia ela cabe na perspectiva defendida pelos técnicos do banco na manutenção dos interesses das grandes corporações, na efetivação da ocidentalização do mundo.

Comparam-se os países ricos com os menos desenvolvidos, pobres, porque aqueles dependem que estes se adequem para continuar a subordinação, a manutenção da “ordem econômica”. Comparar ricos e pobres, os desenvolvidos e os em desenvolvimento, os que estão na América do Norte com os do Sul, por exemplo, induz a conclusões definidas aprioristicamente, pois se conhecem as condições em que essas comparações são produzidas.

Na perspectiva do que funcionaria para o Banco Mundial, Popova, Evans e Arancibia (s/d) orientam os países do sul a seguirem os padrões do norte. Os professores mais experientes orientariam os iniciantes, compartilhando planejamento e participando na tomada de decisões (p.7). No que se refere aos padrões, o Relatório/2018 afirma o desenvolvimento profissional: a praticidade, a especificidade e a continuidade, como “fundamentais para o desenvolvimento profissional eficaz dos professores” A praticidade adviria do treinamento usando métodos concretos, em oposição aos constructos teóricos, a dicotomia teoria/prática. A especificidade se daria pela eficácia dos programas de treinamento em ensinarem o que é específico das áreas de conhecimento. Assim como a constância no apoio contínuo e significativo, não por oficinas pontuais (p.132). Praticidade, especificidade e continuidade são componentes da concepção técnica, daquela que leva à praticidade. O domínio da técnica e da prática a fim de se poder controlar o que se faz. Especificidade para atender ao domínio de uma técnica específica; assim como a continuidade de fazer da forma que se aprendeu a fazer nos treinos.

Popova et al. (2016, p.2), tomando por base a análise de 171 projetos apoiados pelo Banco relativos à educação (de 2000 a 2012), afirmam que a atualidade e a eficácia dos programas permanecem limitadas, bem como o caráter “super-teórico”. As formações não dão conta de atender às exigências da economia globalizada, referendadas pelo Banco Mundial.

Funcionam as visitas de acompanhamento, o enquadramento dos comportamentos

Uma ação realçada pelo Relatório/2018 refere-se às “visitas de acompanhamento na escola”. Os profissionais que ministraram o treinamento se deslocam até os professores, para acompanharem o seu trabalho. Ação de continuidade “para preencher a lacuna entre aprender novos métodos no treinamento e implementá-los na prática (...), em que os treinadores observam e apoiam os professores na sala de aula” (p.132). O que embasa esse sub-tópico do relatório é o resultado da pesquisa de Popova et al. (2016). Asseveram a inexistência de instrumento para avaliar a eficácia dos treinamentos a fim de “melhorar o comportamento do professor”. Prosseguem constatando o desconhecimento de “quais componentes específicos desse treinamento efetivamente melhoram o comportamento do professor e, subseqüentemente, o aprendizado do aluno” (p.3).

A eficiência dos treinos precisa ser medida e controlada, quer seja pelos treinadores em relação aos professores ou da avaliação daquilo que foi ensinado nos treinos. O controle para aprimorar a técnica é visto como essencial: saber dos efeitos do treinamento no comportamento dos professores. Se melhoram sua forma de ensinar, se utilizam os recursos aprendidos no treinamento. Se os professores agirem desta forma, estarão preparados, e por conseguinte, se manterão no mercado de trabalho, porque atendem às necessidades da sociedade globalizada.

A Formação Continuada de Professores que funcionaria para o Banco Mundial

Outra evidência do Relatório/2018 refere-se a “*O que funciona no treinamento de professores*”, como o desempenho dos alunos, as visitas de acompanhamento e roteiro de ações.

[...] grande parte do treinamento não se alinha com práticas associadas a *melhor desempenho dos alunos*. Uma *boa prática de treinamento de professores* em serviço envolve *visitas de acompanhamento* às salas de aula dos professores para fornecer suporte contínuo. (...) o treinamento associado a uma técnica pedagógica específica tende a ser mais eficaz. (...) orientações específicas são cruciais para *professores pouco qualificados*, que podem não ter a capacidade de serem *eficazes* mesmo quando motivados. Às vezes, em contextos onde os professores têm habilidades limitadas, isso envolve *fornecer planos de aula altamente roteirizados*, delineando medidas concretas para os professores (BANCO MUNDIAL, 2018, p.133, grifos nossos).

Ações para atender ao mercado globalizado: a melhora do desempenho dos alunos, medida pelas avaliações em larga escala (ENEM, SARESP, Prova Brasil, Provinha Brasil, enfim, o SAEB), associada a uma prática de treinamento de professores a partir das pedagogias do saber ser, aprender a aprender, da pedagogia das competências. A boa prática avaliada pelas visitas de acompanhamento, momento em que os professores pouco qualificados teriam sua eficiência testada, a fim de se tornarem mais eficazes. Além do que os planos de aula que moldam os professores ao atendimento do mundo globalizado. A partir de um roteiro pré-estabelecido externamente pelos treinadores e avaliado nas visitas de acompanhamento, o professor técnico daria conta de colocar em prática aquilo que aprendera nos treinos, a fim de melhorar o desempenho dos alunos.

Ao tratarem dos “antecedentes” da formação, Popova *et al.* (2016), com base na revisão da literatura, afirmam “uma série de fatores a serem considerados no planejamento de programas de treinamento de professores”, tais como:

- “*Quem está aprendendo?*”. Os professores são tratados como alunos adultos e são considerados os diferentes tempos no magistério para organizar a formação. “Não se ensinaria efetivamente um professor novinho em folha da mesma forma que se treinaria um professor com 20 anos de experiência”.
- “*Quem está ensinando?*” A qualidade dos treinadores tanto quanto a qualidade dos professores “é crucial para a aprendizagem do aluno”. O professor daria conta do trabalho com os alunos se bem qualificado pelo treino.
- “*Como treinar?*” A partir da avaliação formativa do “próprio progresso em relação aos objetivos de ensino, aliada a metas concretas e realistas”.
- “*Quanto tempo treinar?*” A ineficiência de oficinas pontuais, “comum nos sistemas escolares”
- “*O que ensinar?*” O como, através do treinamento em didática de assuntos específicos, pela “abordagem mais roteirizada”.
- “*Onde Ensinar?*” Em “ambientes mais difíceis”, na escola; assim como “alguma formação fora da escola” (p.4-5)

À primeira vista, estes fatores observados podem ser considerados como significantes para se pensar em uma política de formação de professores. Contudo dizem respeito a questões que se alinham com a técnica, o utilitarismo, ou seja, a qualidade dos professores enquanto técnicos e o tempo de serviço para aprender para fazer, com metas concretas a serem atingidas. Considerados como alunos que precisam aprender, em formações mais prolongadas. Seguindo essa linha, o modelo é o que garantiria.

Considerações

A racionalidade, construída no processo de globalização, orienta a formação continuada de professores oriunda do Banco Mundial, através de ações como o treinamento para atividade futura. A pedagogia das competências - saber ser e aprender a aprender - integram essa racionalidade, tanto quanto o monitoramento da sala de aula. O planejamento roteirizado se inclui nesse conjunto de prescrições racionais, que visam a manutenção da educação para a economia globalizada, avaliada pelo melhor desempenho dos alunos.

O padrão da formação pela racionalidade objetiva que os professores adquiram a técnica para ensinar através do treinamento. O professor se constituiria como um técnico com ferramentas que lhe permitiriam, através do uso e do ensino das tecnologias, garantir a aprendizagem de crianças e jovens.

As “evidências” do Banco Mundial demonstram e confirmam a necessidade da aquisição de capital humano através do acréscimo de instrução, treinamento e educação, enquanto capacidade de produção e manutenção do emprego no mundo globalizado. Estas evidências se constituem em ajustes por parte de países em desenvolvimento com a finalidade de participarem da lógica do progresso pelo viés econômico.

O que funcionaria no treinamento dos professores é a adequação das políticas de formação às evidências do Banco Mundial, pela lógica da economia globalizada, considerando a ocidentalização do mundo na perspectiva estadunidense e da Europa Ocidental.

Referências

BANCO MUNDIAL. *World Development Report 2017: Ending Poverty*. Washington D.C. 2017. Disponível em <https://www.openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/27986/211119PT.pdf?sequence=9&isAllowed=y>. Acesso em maio de 2018.

BANCO MUNDIAL. *World Development Report 2018: Learning to Realize Education's Promise*. Washington, DC: World Bank. doi:10.1596/978-1-4648-1096-1. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO. 2018. Disponível em Disponível em: <http://pubdocs.worldbank.org/en/837501529566191520/062118-WDR2018-comments-Eiji-Kozuka.pdf>. Acesso em junho de 2018.

BASTOS, M.B.R.; ROCHA, A.R.M. A circularidade do autoreferencial teórico do banco mundial em suas pesquisas educacionais e seus projetos. In: *Revista on line de Política e Gestão Educacional*, v.21, n.2, p.322-333, maio-ago. 2017.

BECKER, G.S. *Human Capital. A theoretical and empirical analysis with special reference to education*. 3a. ed. London. The University Chicago Press. 1993

CAETANO, E. de S. *Formação contínua e percursos de desenvolvimento profissional: representações de professores do Ensino Fundamental no estado do Espírito Santo (Brasil)*. Lisboa, Portugal. 2013, Tese de Doutorado em Educação, Especialidade em Administração e Política Educacional, Instituto de Educação da Universidade de Lisboa.

FREITAS, H.C.L. Formação inicial e continuada: a prioridade ainda postergada. In: OLIVEIRA, D.A. e VIEIRA, L.F. (orgs.) *Trabalho na educação básica: a condição docente em sete estados brasileiros*. Belo Horizonte, MG: Fino Traço, 2012 (p.91-129)

GATTI, B. A. (coord.); BARRETO, E.S. de S. *Professores do Brasil: impasses e desafios*. Brasília: UNESCO, 2009

HOUAISS, A.; SALLES, V.M. de. *Dicionário Houaiss da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.

IANNI, O. *Teorias da Globalização*. 11a. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

IANNI, O. *A Era do Globalismo*. 4a. ed. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1999

IANNI, O. Globalização e Transculturação. In: *Revista de Ciências Humanas*. Florianópolis, v.14, n.20, p.139-170. 1996. Disponível em <https://periodicos.ufsc.br/index.php/revistacfh/article/view/23492/21159>. Acesso em julho de 2018.

IMBERNÓN, F. Claves para nova formación del profesorado. In: *Investigación en la escuela*. 2001. n°43. Disponível em: http://www.investigacionenlaescuela.es/articulos/43/R43_6.pdf Acesso em julho de 2015.

LEHER, R. *Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização: a educação como estratégia do Banco Mundial para o alívio da pobreza*. 1998. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.

LIMA, M.C. Globalização. In: GIOVANNI, G. di; NOGUEIRA, M.A. (Orgs.) *Dicionário de políticas públicas*. 2a. Ed. São Paulo: Fundap, editora UNESP, 2015.

MORETO, J.A. Formação Continuada de Professores: Possíveis Aspectos para a Elaboração de um Programa. In: MODESTO, C.M.S. (orgs.) *Políticas públicas de educação: coletânea de pesquisas sobre a região metropolitana de Campinas*. Campinas-SP. Editora da Faculdade de Educação. 2018. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=105277>

MOTA JÚNIOR, W. P.; MAUÉS, O. C. O Banco Mundial e as políticas educacionais brasileiras. In. *Educação & Realidade*, Porto Alegre, v.39, n.4, p.1137-1152, out./dez.2014. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/edu_realidade>. Acesso em abril de 2018.

PEREIRA, J.M.M. As ideias do poder e o poder das ideias: o Banco Mundial como ator político-intelectual. In. *Revista Brasileira de Educação* v. 19 n. 56 jan.-mar. 2014. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/275/27530123005.pdf> Acesso em abril de 2018.

POPOVA, A.; EVANS, D. K.; ARANCIBIA, V. Training Teachers on the Job : What Works and How to Measure It. Policy Research Working Paper;No. 7834. *World Bank*, Washington, DC. © World Bank. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/25150>. 2016. Acesso em junho de 2018.

TORRES, C.A. Conhecimento especializado, pois externos e reforma educativa na época do neoliberalismo: um enfoque no Banco Mundial e na questão das responsabilidades morais na reforma educacional no Terceiro Mundo. In: *Revista Lusófona de Educação*, 2005, 5, 15-36. Disponível em: <http://revistas.ulusofona.pt/index.php/rleducacao/article/view/1009>. Acesso março de 2018.

Unicef/Brasil. *Declaração Mundial sobre Educação para Todos (Conferência de Jomtien – 1990)*. Plano de Ação para satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem. Disponível em https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10230.htm . Acesso em agosto de 2018.

A COSTUREIRA E SUA PROFISSÃO: APRENDIZADO, QUALIFICAÇÃO E MERCADO DE TRABALHO

Évelin Zanelatto Bordin¹

Introdução

A costura se entrelaçou em minha história de muitas formas, sempre pela figura feminina. Em um primeiro momento de origem familiar com minhas avós que tinham a costura como um dos afazeres que a mulher devia realizar para a família: costurar peças para a casa, as roupas de uso dela e dos familiares era essencial já que o custo de uma peça pronta era extremamente alto. Uma delas acabou fazendo disso sua profissão, e sem nenhum curso ou aprendizado formal, tornou-se costureira a domicílio fazendo peças sob encomenda para outras pessoas. Minha mãe durante a juventude, além de ajudar minha avó com as tarefas domésticas assim como sua irmã, fazia pequenos serviços que demandavam poucos conhecimentos como os alinhavos à mão, como uma tarefa cotidiana. Na época em que cresceram minha mãe e tia² era importante que a mulher soubesse costurar, se não peças inteiras ao menos consertos para a família. Ambas diziam que tinham ganhado uma máquina de costura como um dos presentes de casamento, refletindo a importância da costura para a vida feminina.

Em um segundo momento eu aprendi a costurar observando minha mãe e suas costuras. Ela sempre tratou a costura como hobby, mas suas horas de lazer em casa sempre envolviam algum trabalho na máquina. Essa inspiração virou profissão e acabei me graduando em Moda e trabalhando no mercado de confecção de vestuário, obtendo experiências significativas de trocas com as costureiras em todas as minhas experiências profissionais. Com o passar do tempo fui instigada a entender melhor essa profissão e seus percalços o que resultou em várias entrevistas que realizei com profissionais da área para desenvolver minha pesquisa de mestrado.

É difícil precisar em que momento exato da história o ser humano utilizou de ferramentas para dar forma aos tecidos e criar suas vestimentas, o que conseguimos identificar é que o registro histórico das primeiras agulhas feitas de ossos por nossos

¹ Design de Moda. Mestrado em Educação pela UFRGS.

² A década de 60 e 70, sendo que uma delas casou-se no final dos anos 70 e outra em meados dos anos 80.

ancestrais remonta o período Paleolítico. Foi na Idade Média, com o desenvolvimento das corporações de ofícios que a profissão de costureiro se consolidou e virou de fato uma ocupação regulamentada.

De qualquer maneira, eram os homens quem detinham os conhecimentos e técnicas a respeito dessa profissão, que eram passados pelo mestre costureiro ou alfaiate para seus aprendizes. Os alfaiates eram responsáveis pela confecção das roupas de homens e mulheres, enquanto as mulheres só podiam confeccionar artigos caseiros e algumas roupas femininas de uso doméstico. Importante frisar que esta divisão sexual do trabalho da costura era tal que a corporação das costureiras só foi ser reconhecida em 1675 enquanto os costureiros já tinham estabelecido sua corporação, leis e diretrizes que lhes tornavam aptos ao seu trabalho nos meados do século XII (GRUMBACH, 2009).

Este cenário na Europa acaba se alterando com a Revolução Industrial, quando um enorme contingente de trabalhadores é requisitado para o trabalho fabril. Mesmo que o trabalho feminino fabril fosse visível, não se equiparava ao trabalho masculino. Os homens começavam a engajar-se nas primeiras lutas operárias, enquanto as mulheres, aos seus olhos, eram concorrentes diretas que desvalorizavam as profissões já que possuíam salários mais baixos. Além disso, preocupações morais referentes ao emprego do trabalho feminino e infantil eram crescentes e causavam certa indignação pública. A questão velada não eram as extensas cargas horárias de trabalho a que as mulheres eram submetidas, já que na fase das corporações muitas já trabalhavam de forma extenuante em seus lares para ajudar com as entregas das encomendas da corporação familiar. A questão agora era o fato de a mulher poder utilizar uma máquina e se tornar tão produtiva quanto o homem e ser remunerada por isso (ABREU, 1986).

No cenário da revolução industrial, ao mesmo tempo em que as mulheres estavam atingindo um degrau de emancipação precisavam dobrar seu trabalho e abandonar seus filhos, concorrendo ao mesmo tempo com maridos e filhos no trabalho fabril (VENDRAMINI, 2006).

Enquanto isso no Brasil colonial, a costura era uma tarefa exclusivamente feminina: eram as mulatas as responsáveis pelas tarefas de costura e de bordado, enquanto cabiam as negras os serviços feitos na parte externa da casa (MALERONKA, 2007). Após a abolição da escravatura, surge a necessidade de transformar os escravos libertos em mão de obra fabril. Neste caso, a instrução primária que era considerada uma importante qualificação para a classe operária, continha em seu currículo matérias

que eram destinadas à formação desta nova força de trabalho, como por exemplo, a costura simples (CUNHA, 2005). O surgimento do Instituto Profissional feminino em 1911 em São Paulo já sinalizava uma inclinação formativa da indústria para as mulheres, visando preparar as filhas dos operários da redondeza e encaminhá-las para as indústrias locais. As profissões que envolviam a confecção de artigos de vestuário eram as mais indicadas para direcionar as meninas para ocupações que fossem femininas. A costura sempre foi vendida como uma alternativa viável para obter algum sustento, como um saber básico de todas as mulheres para garantia de sobrevivência no mercado de trabalho. Quando não era possível conseguir um emprego em uma indústria, ainda assim a mulher poderia fazer pequenos serviços de costura de maneira informal e conciliar com as tarefas domésticas e cuidados com os filhos (MALERONKA, 2007). A costura, por ser associada a valores e adjetivos culturalmente atribuídos às mulheres, surgia como um ofício que não denegria a construção feminina, mantendo a preservação da imagem de dona de casa de família (FRASQUETE, SIMILI, 2017).

Mercado de trabalho

No Brasil, a Classificação Brasileira de Ocupações (CBO)³ lista algumas variações de posições para a costureira dentro do emprego formalizado e regulamentado sendo que quase sua totalidade se concentra em ocupações fabris e apenas uma ocupação podendo ser externa à indústria: a costureira de reformas⁴. Em geral, as costureiras fabris iniciam suas carreiras nas fábricas entrando como Auxiliares de costura e vão se desenvolvendo conforme seu aprendizado no trabalho alternando posições. A fábrica apresenta poucas opções de crescimento e quase nenhuma diferenciação de remuneração entre os cargos. As trabalhadoras cumprem uma jornada diária e ficam agrupadas em células de trabalho de acordo com a função que executam. Cada costureira é responsável por uma parte de um processo, dedicando-se somente a uma ou algumas etapas da montagem de uma peça de roupa. Esse sistema de separação das atividades na indústria foi uma das inovações trazidas pela revolução industrial e

³ A Classificação Brasileira de Ocupações é uma norma de classificação numerativa e descritiva de atividades econômicas e profissionais determinada pela Comissão Nacional de Classificação para o uso de órgãos governamentais. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Classifica%C3%A7%C3%A3o_Brasileira_de_Ocupa%C3%A7%C3%B5es. Acesso em: 04. set. 2018

⁴ A costureira de reformas ou ajustes em geral trabalha em seu próprio domicílio, fazendo consertos de peças de roupas.

tinha como principal argumento tornar o trabalhador um especialista em sua tarefa, aumentando sua produtividade e conseqüentemente os ganhos do capitalista.

A costureira de reformas trabalha como contratada de lojas de vestuário e sua ocupação principal é realizar pequenos ajustes para as clientes da loja. Normalmente apenas grandes lojas ou boutiques interessam-se neste tipo de trabalho já que os serviços oferecidos agregam valor ao produto final, apesar de demandar um custo fixo com as trabalhadoras. Lojas de aluguel de roupas de festa também utilizam com frequência este tipo de contratação já que, normalmente, são necessários serviços de ajustes cada vez que uma peça sua é locada. Essas trabalhadoras possuem horário fixo e salário base regulamentado pelo sindicato assim como as costureiras fabris. Porém, não possuem um crescimento profissional regulamentado já que a posição ocupada não se desdobra em outras opções. São profissionais que se mantêm estagnadas por muito tempo e que, geralmente conseguem uma melhoria de remuneração apenas com a troca de emprego.

Além destas colocações formais, existem dois grandes grupos informais no Brasil: o primeiro que pode ser entendido como *emprego ilegal*, categorizado pela ausência de carteira de trabalho e o *emprego subcontratado* que engloba os contratados de serviços terceirizados e autônomos que trabalham para alguma empresa⁵.

O emprego ilegal ainda consegue nos apresentar duas formas de ocupações distintas: o trabalho a domicílio e o trabalho por conta própria. O trabalho a domicílio se expandiu durante o século XIX e continua se difundindo nos dias de hoje tendo como característica principal a total dependência em relação ao fornecedor de matéria prima. Na costura, ele pode ser entendido como a realização de uma das etapas de produção da confecção do vestuário sob encomenda de empresas maiores. Embora a costureira entenda em um primeiro momento que este tipo de trabalho oportunize melhores condições e a fuga da hierarquia de relações, na verdade, a obrigação de cumprir prazos de entrega e quantidades exigidas pela empresa contratante acaba por tornar este trabalho mais limitador que o próprio trabalho fabril (ABREU, 1986).

Nos dias atuais o trabalho a domicílio está intimamente ligado ao trabalho feminino em geral, dividindo o espaço e tempo com o trabalho doméstico, o que ocasiona uma enorme dificuldade de limitar o tempo gasto com cada tarefa e não

⁵ Em Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED) publicada pelo DIEESE (2012).

possibilitar a criação de uma identidade de trabalhadora (HOLZMANN, 2012). Esta é a caracterização de costureiras que trabalham ofertando seus serviços de montagem de peças para empresas pequenas de confecção que em geral não se preocupam com sua regulamentação e se aproveitam da necessidade de remuneração destas trabalhadoras para manter a informalidade da relação. Essas trabalhadoras não possuem nenhuma garantia da continuidade de trabalho, sendo que recebem seus pagamentos na entrega da demanda recebida sem conseguir planejar seus próximos recebimentos.

Apesar de serem igualmente consideradas informais, as trabalhadoras por conta própria trabalham de forma independente, oferecendo seus serviços diretamente aos seus clientes e recebendo, em geral, uma remuneração definida por elas mesmas para cada um de seus serviços. Apesar de ainda não conseguirem ter uma dimensão exata de seus recebimentos mensais, essas trabalhadoras tem um controle maior sobre sua rotina e podem conciliar seus horários e serviços recebidos de clientes de acordo com seu próprio planejamento. Em geral trabalham em seu próprio domicílio, mas esta categoria abrange desde costureiras que realizam consertos até costureiras que fazem peças sob medida para clientes, demonstrando uma grande variação de remuneração em uma mesma categoria.

Da mesma forma, hoje em dia não podemos generalizar a ilegalidade deste grupo já que parte dos trabalhadores tem a possibilidade de aderir à regulamentação do Microempreendedor Individual (MEI)⁶ que constitui um incentivo governamental para formalizar este tipo de trabalho, concedendo aos trabalhadores benefícios legais. A adesão das trabalhadoras ao MEI é impulsionada também pelas indústrias que contratam essas trabalhadoras e terceirizam a costura dentro de seu processo produtivo. Assim, as costureiras empregadas por meio de subcontrato, são em maioria persuadidas pelas empresas a que prestam serviços a aderirem ao MEI como forma de proteção legal e de garantia de direitos trabalhistas. Esta forma de trabalho terceirizada na indústria de confecção sempre existiu, mas passou a ser fomentada em larga escala com a validação da regulamentação da MEI.

A terceirização pode ser entendida como a transferência de parte da atividade fim de uma empresa para outra para obter mais flexibilidade das relações de trabalho e maior especialização nas atividades (GARCIA, 2012). O processo de confecção do

⁶ Criada em 2008 através de Lei Complementar a MEI surgiu para regulamentar os trabalhadores autônomos simplificando algumas tributações e dando assistência previdenciária.

vestuário favorece este tipo de subcontratação uma vez que pode ser fragmentado em diversas etapas, sendo que geralmente a costura, por não exigir tanto conhecimento técnico, pode ser facilmente separada da empresa. Para os empresários, este tipo de subcontratação ainda proporciona uma facilidade maior em atender as demandas do mercado, uma vez que as quantidades produzidas podem se ampliar de acordo com a aderência de novas facções.

As empresas subcontratadas, que em sua maioria, são formadas apenas pela costureira sob a formalização de sua MEI, são conhecidas na confecção de vestuário como facções de costura. As facções realizam determinadas partes do processo, sendo que nunca comercializam os produtos finais de seu trabalho. O mesmo é comercializado pela empresa que demanda o serviço e que também detém a propriedade da matéria prima. As empresas que demandam serviços a estas costureiras geralmente têm exigências altas de qualidade e mantém o domínio sobre os prazos e preços aplicados, removendo qualquer autonomia por parte da costureira que se restringe a aceitar ou não determinado lote de peças. Não aceitar um lote gera incerteza de trabalhos futuros já que a costureira pode perder seu lugar de consideração com a empresa.

Por serem profissionais remuneradas de acordo com sua produção e entrega, acabam aceitando elevados números de peças, sobrecarregando sua jornada de trabalho. Dentre todas as posições ocupadas pela costureira, o emprego ilegal a domicílio e o subcontratado são os que geram maior pressão sobre as trabalhadoras. Sendo comum noticiarem alguma ligação de empresas com péssimas condições, envolvendo seus trabalhadores terceirizados.

É possível notar que a maioria das costureiras que pude entrevistar ocupou mais de uma posição, mantendo sua atividade de costureira ao longo de sua trajetória profissional. Em grande parte a escolha das ocupações é influenciada pelo projeto de vida familiar, sendo que cuidar da casa e dos filhos ainda é uma das responsabilidades exclusivamente feminina. Em seus relatos, o cuidado com os filhos desenha o abandono do emprego formal e a incursão no trabalho domiciliar e ilegal em sua maioria. Algumas acabam retornando ao emprego fabril com o crescimento dos filhos, mas a maioria acaba assumindo um posto doméstico e conciliando as atividades de costura com este novo cenário.

Aprendizado e qualificação

Da mesma forma que identifiquei em minhas entrevistas com as costureiras, Abreu (2016) sinaliza duas iniciativas que levam ao início da carreira de uma costureira. A primeira ligada ao trabalho fabril é caracterizada pela necessidade de trabalhar. A segunda, normalmente ligada a um aprendizado doméstico, é iniciada pela vocação ou como algumas chamam, pelo dom.

Algumas das entrevistadas tiveram seu primeiro contato com a costura no ambiente familiar, sendo que a observação da mãe ou de alguma mulher da família costurando foi o início dos primeiros aprendizados da costura. Para três das entrevistadas, a costura entrou em suas vidas pela necessidade de se inserir no mercado de trabalho, pela colocação em um emprego fabril e impulsionadas pela própria família no término dos estudos da escola regular. Nos casos em que não houve este primeiro contato familiar ou a necessidade do trabalho, as costureiras disseram que apesar de já trabalharem em outras áreas foi o contato com os primeiros aprendizados da costura que fez nascer um interesse pela profissão e uma constante busca por novos aprendizados.

Na maioria dos casos é possível perceber nos relatos das entrevistadas que a profissão não teve ligação com um aprendizado formal, mas mesmo assim as costureiras não obtiveram problemas para exercer seu ofício. De acordo com Franzoi (2006) os conhecimentos adquiridos na formação da profissão podem ser realizados no próprio trabalho e não necessariamente apenas em capacitações formais. Segundo a autora a profissionalização não se realiza apenas na formação, mas inclusive ela só se completa a partir do momento em que o trabalhador se insere no mercado de trabalho e pode validar o conhecimento na prática, além de estabelecer relações de trabalho. No caso da costura, embora existam qualificações disponíveis como cursos profissionalizantes, ela não é uma obrigatoriedade para a obtenção de uma colocação no mercado de trabalho. Um exemplo comum é a comprovação de experiência através dos seus empregos anteriores (registrados ou não em sua carteira de trabalho) ou por meio de testes práticos de costura.

No aprendizado da costura, houve um tempo em que a formação profissional estava ligada à educação escolar feminina como já citamos anteriormente. Atualmente, a educação profissional como é chamada, não possui integrações da costura com o currículo escolar, sendo que normalmente é oferecida em cursos profissionalizantes

ofertados pelo SENAI e SENAC.⁷ Esses cursos são voltados para a formação de mão-de-obra para o mercado de trabalho sendo que o SENAI possui uma abordagem específica de formação industrial que visa suprir a grande falta de profissionais de costura para a indústria.

Historicamente, foi a educação burguesa que assumiu este papel de aprimorar a força de trabalho para o mercado de trabalho, com a intenção de tornar a mão de obra mais adequada a atividade nas fábricas e os serviços modernos (NOSELLA, 2012). Para Fischer e Franzoi (2009), na educação profissional a prática e o manejo da técnica são enfatizados sem grandes problematizações do seu uso, separando o fazer do pensar. Tal observação é notória no ensino da costura uma vez que os cursos priorizam o fazer e a atividade prática como aprendizado, reforçando a atividade laboral sem oferecer conteúdos suficientes sobre a compreensão da confecção do vestuário como um todo.

Este caminho de ensino acaba limitando a formação da trabalhadora da costura uma vez que oferece o conhecimento de apenas uma parte do processo, que é a montagem da peça de vestuário. Os conhecimentos de criação, modelagem e corte são abordados superficialmente, oferecendo à costureira apenas algumas noções básicas.

Duas das entrevistadas relatam que tiveram oportunidade de fazer cursos de costura na juventude, mas que estavam ligados ao aprendizado doméstico para consertos de peças e algumas noções de costura. Para elas eram cursos tão básicos que não chegaram a ser relevantes, pois ofereciam apenas noções para consertos e costura de peças muito iniciais, não sendo suficiente para aprender realmente a costurar. Segundo outra entrevistada, os dois cursos que fez em sua trajetória eram cursos livres sem formação profissional, voltados para coisas básicas do dia-a-dia, pois era de interesse da mulher saber fazer a manutenção e reparo das roupas da família, sendo impossível formar uma base de conhecimento para o mercado de trabalho.

Três das entrevistadas tiveram contato com um aprendizado formal através de cursos de costura do SENAC. Uma delas teve estava interessada inicialmente apenas

⁷ Ambos pertencentes ao Sistema S, fomentados pelas federações de indústria e comércio do país, o que implica basicamente na qualificação voltada para os interesses dos empregadores. Conforme informação retirada de página da web do Senado: “Sistema S - Termo que define o conjunto de organizações das entidades corporativas voltadas para o treinamento profissional, assistência social, consultoria, pesquisa e assistência técnica, que além de terem seu nome iniciado com a letra S, têm raízes comuns e características organizacionais similares. Fazem parte do sistema S: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai); Serviço Social do Comércio (Sesc); Serviço Social da Indústria (Sesi); e Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (Senac).Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/sistema-s>> Acesso em: 02/06/2017

em confeccionar roupas próprias e as outras duas estavam focadas em direcionar-se profissionalmente para esta área. Mesmo tendo frequentado curso profissionalizante todas relatam que esperavam aprender mais do que realmente foi ofertado no curso.

É possível constatar que o grupo todo de costureiras entende a costura como um conhecimento que envolve o aprendizado de todas as etapas de desenvolvimento de uma peça, da criação até a finalização – design, modelagem, corte e costura. Porém os cursos fixam seus conteúdos sempre na montagem da peça, passando apenas algumas noções sobre o corte e nenhuma informação ou base sobre como é feita a modelagem das peças. Para elas o curso gerou frustração já que entendem a necessidade de um conhecimento mais aprofundado sobre o processo de costura, para realmente se sentirem seguras em relação à profissão.

As costureiras que iniciaram seu aprendizado no trabalho, com posições fabris e sem frequentar curso algum sinalizam inclusive que a superficialidade dos conteúdos é o que sempre motivou as mesmas para frequentar um curso de qualificação na área da costura. Para elas, a prática da costura era adquirida no dia-a-dia do trabalho e seriam necessários outros conteúdos mais relevantes, como a modelagem, para realmente valer a pena uma costureira se qualificar após já ter adquirido experiência profissional no trabalho.

Segundo os relatos das entrevistadas, as empresas em que atuam valorizam menos o aprendizado prático do que conhecimento teórico, adquirido em cursos formais. A expansão de conhecimentos das costureiras deu através do acúmulo de experiências profissionais fomentadas no cotidiano do trabalho. Suas falas destacam os conhecimentos adquiridos em cada emprego, o que contribuiu para criar uma linha contínua de profissionalização.

Posso afirmar que a insatisfação das costureiras que passaram pelos cursos profissionalizantes se concentra principalmente ausência ênfase na modelagem como conteúdo interligado ao aprendizado de costura. Para elas não existe um sentido lógico na separação já que é na costura que se entende a modelagem e vice-versa. Elas entendem que esta separação por especialidades tem um sentido muito mais mercadológico, criando diferentes ocupações no mercado de trabalho do que pelo conteúdo em si.

Realmente a educação profissional da costura se concentra na montagem de peças do vestuário, focada em formar mão-de-obra para o mercado e por isso se restringindo à costura, de acordo com os postos oferecidos. Para as empresas, o domínio do conhecimento completo da confecção de uma peça de roupa só interessa para posições de maior prestígio da empresa, como no caso da modelista, que em geral é uma profissional mais remunerada e que detém um maior reconhecimento. Para as ocupações de costureira, basta o conhecimento da montagem já que as peças chegam todas cortadas em suas mãos.

Para as aprendizes de costura essa visão fabril é limitante para as profissionais, pois predetermina que todas elas insiram-se em posições industriais o que nem sempre acontece. Muitas procuram a costura como uma alternativa de trabalho domiciliar com interesse em atender clientes, realizando a confecção de peças sob-medida em suas casas. Desse modo, uma parte importante do processo não é ensinada, obrigando a costureira a aprender por si mesma ou buscar novas capacitações para conseguir exercer sua profissão de forma efetiva.

A falta de acessibilidade aos cursos é outra questão levantada pelas entrevistadas que citam os altos custos das capacitações para as trabalhadoras. Segundo elas, uma profissional de costura que tem uma renda normalmente bem limitada não consegue encaixar no seu custo mensal uma capacitação ou qualificação na área, pois além de serem restritas à região metropolitana possuem um valor alto. Mesmo assim, elas relatam que tem enorme interesse em se qualificar na área de costura e de modelagem, pois entendem que existe uma valorização do mercado em relação às profissionais mais qualificadas.

Referências:

ABREU, Alice R. P. *O avesso da moda: trabalho a domicílio na indústria de confecção*. São Paulo: Hucitec, 1986

CUNHA, Luiz Antônio. *O ensino de ofícios artesanais e manufactureiros no Brasil escravatura [online]*. 2nd. ed. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: FLACSO, 2005.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SÓCIO – ECONÔMICOS (DIEESE). *A situação do trabalho no Brasil na primeira década dos anos 2000*. São Paulo: DIEESE, 2012

FISCHER, Maria Clara B. ; FRANZOI, Naira L. Formação humana e educação profissional: Diálogos possíveis. Educação, *Sociedade & Culturas*, nº 29, 2009, p 35-51.

FRANZOI, Naira Lisboa. *Entre a formação e o trabalho: trajetórias e identidades profissionais*. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2006.

FRASQUETE, Débora Russi, SIMILI, Ivana Guilherme. A moda e as mulheres: as práticas de costura e o trabalho feminino no Brasil nos anos 1950 e 1960. *História e Educação*, Porto Alegre, v21, nº53, set/dez 2017, p.267-283.

GARCIA, Sandro Rudit. Terceirização. In: CATTANI, Antonio David; HOLZMANN, Lorena (orgs.) *Dicionário de trabalho e Tecnologia* - 3. ed. - eBook - Porto Alegre, RS: Zouk, 2012.

GRUMBACH, Didier. *Histórias da moda*. São Paulo: Cosac Naify, 2009.

HOLZMANN, Lorena. Trabalho a Domicílio. In: CATTANI, Antonio David; HOLZMANN, Lorena (orgs.) *Dicionário de trabalho e Tecnologia* - 3. ed. - eBook - Porto Alegre, RS: Zouk, 2012.

MALERONKA, Wanda. *Fazer roupa virou moda: um figurino de ocupação da mulher (São Paulo 1920-1950)*. São Paulo: Editora SENAC, São Paulo, 2007.

NOSELLA, Paolo. Trabalho e educação. In: GOMEZ, Carlos Minayo; FRIGOTTO, Gaudêncio; ARRUDA, Marcos; ARROYO, Miguel; NOSELLA, Paolo. (Org.) *Trabalho e conhecimento: dilemas na educação do trabalhador*. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2012, p.39-58.

VENDRAMINI, Célia Regina. A contribuição de E. P. Thompson para a apreensão dos saberes produzidos do/no trabalho. *Educação Unisinos*, volume 10, nº 2, maio-agosto 2006, p. 123-129.

CONCEITO DE QUALIDADE DE ENSINO DAS ESCOLAS TÉCNICAS DO CENTRO PAULA SOUZA EM 2018: ANÁLISE DE UM OFÍCIO ORIENTADOR DO PLANEJAMENTO DA GESTÃO EDUCACIONAL

André Henriques Fernandes Oliveira¹

Darlan Marcelo Delgado²

Introdução

Há uma espécie de imperativo que paira sobre nossos tempos e que cria uma adoração em relação ao paradigma de organização empresarial em detrimento da organização pública. Os políticos e os gestores públicos têm usado cada vez mais não apenas a terminologia, os conceitos e os jargões da administração empresarial, como sua lógica, assentada no critério econômico da eficiência e no critério administrativo da eficácia.

Essa eficácia normalmente vem acompanhada por um mantra: o corte de custo. Mesmo aqueles que se dizem defensores da escola pública são colonizados por essas ideais. Uma amostra dessa colonização seria o fato de que, para diferenciar o estilo da administração escolar, frentes progressistas da educação fizeram inserir na lei a ideia de uma gestão democrática-participativa. Menos pela última palavra, é importante ressaltar esse exemplo pelo primeiro termo, pois ele retoma a mesma terminologia de quem está mais preocupado com a diminuição dos custos escolares do que com sua finalidade.

Neste trabalho, que está inserido na pesquisa inicial de Mestrado Profissional em Gestão e Desenvolvimento da Educação Profissional, pretende-se verificar, a partir da análise do Ofício Circular 034/2017 – GSE/Geped do Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza (mais para frente tratado apenas por Centro Paula Souza), existência de elementos que possam indicar a presença da lógica da administração tipicamente empresarial na política educacional da Educação Profissional paulista conduzida pela instituição, a qual pode ter consequências sobre a concepção de qualidade educacional. Em decorrência dessa análise, é possível refletir sobre as

¹ Mestrando do Programa de Pós-graduação em Gestão e Desenvolvimento da Educação Profissional do Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza. Coordenador Pedagógico da Etec Guaracy Silveira do Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza.

² Docente do Programa de Pós-graduação em Gestão e Desenvolvimento da Educação Profissional do Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza.

consequências que esse tipo de valores da iniciativa privada tem na educação, como, por exemplo, um esvaziamento de suas finalidades.

Mercantilismo e Amadorismo

Segundo Paro (2015, p. 50), há dois perigos que ameaçam o direito à educação: “1) a razão mercantil que orienta as políticas educacionais e 2) o amadorismo dos que ‘cuidam’ dos assuntos da educação.” O primeiro acaba por priorizar os resultados econômicos em detrimento dos fins educativos. O segundo decorre de que, em boa parte das vezes, quem decide as políticas educacionais são pessoas de muitas áreas, menos da educação. A fim de ilustrar, basta lembrar-se do caso recente do ex-ministro de Educação Mendonça Filho, do Partido Democratas (DEM) de Pernambuco, que é administrador de empresas, mas, ainda assim, empreendeu a propalada Reforma do Ensino Médio (BRASIL, 2017).

Vista como mercadoria (para a Organização Mundial de Comércio, é uma *commodity*), a educação acaba sendo organizada, sobretudo por agentes sem conhecimentos pedagógicos, dentro de uma lógica mercantil. Por isso, as gestões escolares atualmente são extremamente preocupadas mais com os custos escolares (insumos e salários principalmente) do que com a formação que está sendo realizada. É importante aqui salientar que não há nenhum tipo de defesa da não necessidade de controle dos gastos públicos com a educação. Ainda assim, não é razoável que a administração escolar, seja em que nível for, baste-se em apenas produzir estatísticas para justificar seu custo.

Porém, é exatamente isso que vem acontecendo com as administrações escolares. Para tanto, elas têm se valido de paradigmas gerenciais da iniciativa privada para estabelecer sua organização. Silva (2009, p. 222-223) aponta isso como isso vem sendo difundido como política por órgãos mundiais:

A concepção de *qualidade educacional* que emana do Banco [Mundial] fundamenta-se na adoção de ‘insumos’, que deverão conduzir a resultados a serem avaliados por meio de índices de desempenho e de rendimento escolar dos alunos e das escolas. Seus técnicos preconizam um raciocínio linear, segundo o qual a mera adoção de equipamentos gera resultados satisfatórios. A concepção de qualidade assentada na racionalidade técnica e nos critérios econômicos serviu e serve de referência para a formulação de políticas para a educação pública no país. Assim, a atualização da teoria do capital humano pelos técnicos e arautos do Banco Mundial tornou-se, para alguns governos e gestores, o norte que orienta as políticas para a educação básica e superior assentadas no conceito de qualidade advindo das bases de teorias econômicas.

Nesse sentido de importar ideias do campo econômico-empresarial para a educação, Laval (2004, p. 204-205) narra que houve um grande esforço, na França, para que a empresa deixasse de ser vista como o local apenas onde se faz lucro para ser reconhecida como um lugar de cultura. Sendo assim, o mercado passou a ser modelo da gestão pública. Aqui no Brasil, é possível traçar um paralelo com o que Souza (2017) aponta para leitura feita até então pela sociologia nacional de que as virtudes estariam todas na iniciativa privada e o Estado seria o espaço dos vícios.

As administrações privadas são, sobretudo, marcadas por metas numéricas a serem alcançadas utilizando o limite do recurso que já se possui ou, se possível, ainda fazendo economia sobre esse:

Se não se pode mais aumentar os recursos por causa da redução desejada das despesas públicas e das retiradas obrigatórias, o esforço prioritário deve incidir sobre a gestão mais racional dos sistemas escolares graças a uma série de dispositivos complementares: a definição de objetivos claros, a coleta de informações, a comparação internacional dos dados, as avaliações e o controle das mudanças. Em suma, pela importação da abordagem do gerenciamento, se deveria passar, como na indústria, das técnicas de produção de massa a formas de organização fundamentadas no 'caminho da qualidade'. (LAVAL, 2004, p. 188)

A própria ideia de qualidade começa a ser entendida como: estatísticas, resultados da prática educacional que podem ser mensuráveis. As instituições escolares começam a receber metas a serem alcançadas, mas que não necessariamente correspondam aos anseios da comunidade escolar. Isso tende a deformar a própria atividade pedagógica, pois há uma peculiaridade em seu exercício:

A ação da escola e de seus educadores reveste-se assim de uma complexidade ímpar que exige condições de trabalho adequadas tanto aos aspectos políticos quanto aos técnicos. Os primeiros dizem respeito, acima de tudo, à liberdade e à autonomia de professores e demais educadores escolares para planejarem e organizarem suas atividades de acordo com as peculiaridades de seus alunos, do currículo envolvido e da especificidade do trabalho pedagógico. Os aspectos técnicos, por sua vez, têm a ver com todas as condições materiais e institucionais necessárias ao desenvolvimento da ação pedagógica, indo desde recursos didáticos, material escolar, mobiliário, salas e ambientes disponíveis, passando por remuneração satisfatória e formação permanente, até os espaços e tempos reservados para a troca de experiências com colegas de trabalho e compartilhamento de experiências com a comunidade. (PARO, 2015, p. 67)

Com a retirada da autonomia, a escola é pensada por aqueles que fazem as políticas educacionais como um local de tarefas.

Neste contexto, os professores perderam a possibilidade de exigir respeito, exceto em termos de performance. Eles têm sido objeto de um discurso de escárnio e não podem mais ‘falar por si mesmos’ em debate público sobre a sua profissão. O sentimento de perda acima referido é, conforme Taylor³ (1991, p. 1) uma característica significativa do mal-estar da modernidade: ‘as pessoas sentem que algum declínio importante ocorreu’. Um sentido que, novamente, ele relaciona com a ‘primazia da razão instrumental’ (TAYLOR, 1991, p. 6) e um concomitante ‘desaparecimento de horizontes morais’ (TAYLOR, 1991, p. 10). (BALL, 2012, p. 36)

Aliás, num primeiro momento, tanto no Reino Unido de Ball (2012) ou na França, como descreve Laval (2004), houve resistência dos professores em aceitar esse modelo organizacional. Porém, como o discurso utilizado para imposição desse paradigma estava pautado em uma modernização para eficiência dos gastos públicos para a democratização do ensino, aqueles que resistiram foram derrubados sob rótulos como “antidemocrata” e “retrógrado” (LAVAL, 2004, p. 198).

Uma ferramenta largamente utilizada no Brasil para que se incorpore essa política de docência por objetivos são os bônus por resultado. Por isso, esse estilo de organizar a escola através de metas gerará, segundo Laval, um culto à eficácia:

A eficácia administrativa é erigida como norma suprema até o ponto em que a ação pedagógica propriamente dita é considerada como passível de avaliação como uma produção de “valor agregado”. Um verdadeiro culto da eficácia e da performance se instaura, o qual dá lugar à marcação e à calibragem das “boas práticas” inovadoras que deverão ser transferidas e estendidas a todas as unidades de ensino. Tudo é visto no novo discurso de modernização sob o ângulo da técnica. As dimensões políticas que impliquem em conflitos de interesse, de valores e de ideias são esvaziadas. A escola é intimada a ser ‘competitiva’. (LAVAL, 2004, p. 192)

Ball (2012) usa o termo performatividade para descrever essa tecnologia da eficiência:

Performatividade é uma tecnologia, uma cultura e um modo de regulação que emprega avaliações, comparações e demonstrações como meios de controle, desgaste, e mudança. As performances de indivíduos ou organizações servem como medidas de produtividade ou resultado, demonstrações de ‘qualidade’, ou ‘momentos’ de promoção ou inspeção. Eles defendem, encapsulam ou representam o mérito, a qualidade ou valor de um indivíduo ou organização num campo de avaliação [...]. (p. 38)

Voltando a Laval (2004), a eficácia une na mesma frente pais e gestores escolares, de alguma forma, até os próprios alunos, pois todos vão entender que esse é um jeito correto de verificar se os recursos públicos estão sendo bem aplicados. Além

³ TAYLOR, C. Sources of the self: the making of the modern identity. In: TAYLOR, C. (1991) The malaise of modernity. Cambridge, MA: Harvard University Press, Toronto, Anansi, 1989.

disso, os atendidos pela educação pública passam ser considerados como consumidores ou clientes.

Dessa forma, haverá um maior controle sobre os serviços prestados à população, bem como uma evolução nas questões gerenciais, com a preocupação da administração pública voltada para as atenções aos clientes/consumidores, o que seria intitulado paradigma do consumidor. (CASTRO, 2008, p. 397)

É importante salientar que para saber se algo é eficaz sempre haverá um método de medição e padronização da atividade e isso trará uma burocracia à atividade pedagógica (LAVAL, 2004, p. 207).

A questão que fica: como é criada por pessoas, nas palavras de Paro, amadoras, como ter alguma convicção que as burocracias impostas pelas políticas públicas vão fazer atingir de fato uma qualidade educacional?

O Ofício Circular número 34 de 2017 do Centro Paula Souza

No dia 22 de novembro de 2017, o Centro Paula Souza envia ofício a suas Escolas Técnicas (Etecs) para que seus Diretores tomem ciência e informem Coordenadores Pedagógicos e Orientadores Educacionais dos objetivos que deverão ser alcançados durante o ano de 2018. O Ofício Circular 34/2017 dos Grupos de Supervisão Educacional e de Gestão Pedagógica traz textualmente a ordem de diminuição da evasão de estudantes em ao menos 50% nos cursos: “A meta para o próximo ano será a redução em 50% das perdas nos cursos (módulos/séries) com foco dos projetos de Coordenação Pedagógica e de Orientação e Apoio Educacional”.

Após as formalidades próprias de um ofício, o trecho acima citado é o terceiro parágrafo e, de maneira contundente, retira autonomia das escolas sobre quais objetivos essas queiram ter em relação às realidades em que estão inseridas, impondo de maneira autoritária a todas, um compromisso mensurável. A eficácia da escola como um todo, tanto para o projeto de Coordenação Pedagógica, quanto para o de Orientação e Apoio Educacional é o mesmo, o que de partida já causa algum estranhamento.

As Deliberações 18, de 16 de julho de 2015, que versa sobre as atribuições da Orientação e Apoio Educacional, e 20, da mesma data, dispendo sobre as funções da Coordenação Pedagógica, em nenhum momento, tratam especificamente do caso de evasões de estudantes. Ainda assim, no caso da primeira, há nos quinze incisos do primeiro artigo, o qual define as atividades do Orientador Educacional (“o profissional

que promove o desenvolvimento de uma ação educacional coletiva”), referências a atividades que devem ser feitas junto aos alunos, inclusivamente o acompanhamento desses. Desta feita, que é possível depreender de alguma forma que cuidar da perda de estudantes seria uma das responsabilidades desse profissional.

Porém, no caso da deliberação de Coordenação Pedagógica, o texto apresenta, no oitavo inciso, o último do primeiro artigo, que lista as obrigações do cargo (“o profissional que responde pelo suporte didático-pedagógico do processo de ensino-aprendizagem”), a necessidade de analisar os indicadores de desempenho da função pedagógica, o que não necessariamente se liga automaticamente com a evasão. Sendo assim, a inserção do acompanhamento das perdas de estudantes nesse não se justifica, principalmente por se verificar que os demais incisos estão voltados para o fazer docente.

O Ofício Circular nº 34/2017 possui um documento anexo denominado “Subsídios para a Elaboração dos Projetos de Coordenação Pedagógica e de Orientação e Apoio Educacional”. Nesse, de maneira mais incisiva, a ordem para que tanto Orientadores Educacionais quanto Coordenadores pedagógicos tenham o mesmo objetivo de diminuir a evasão escolar. Logo no início do texto, em que há orientações sobre como os projetos devem ser redigidos, a ordem é apresentada: “Para 2018, as metas deverão estar, obrigatoriamente, centradas na questão da perda escolar, sobretudo nos cursos com perdas superiores a 20% em qualquer módulo/série”.

Apesar de as deliberações que instituem a Coordenação Pedagógica e a Orientação e Apoio Educacional definirem cada umas das funções com diferentes obrigações, as instruções de organização de projetos para 2018, bem como as sugestões de atividades a serem realizadas durante o ano letivo são as mesmas. Além de impor uma meta universal a todas as Etecs, o Ofício Circular nº 34/2017 de alguma maneira também uniformiza também ação dos cargos em voga.

A qualidade educacional

O Centro Paula Souza, como todo órgão público, retomando Ball (2012) é cobrado por sua performatividade. Nesse sentido, é exigido dele, a partir da verba a ele destinada todos os anos, formar o máximo de estudantes possíveis. É preciso dizer que, por si, isso não é ruim. É saudável que os gestores públicos tenham responsabilidade com o erário e o utilizem da melhor maneira, fazendo justiça social, levando a todos, sobretudo aos que mais precisam, os serviços prestados pela esfera pública. Porém, ao

definir as metas da gestão de cada unidade escolar externamente, retira-se a autonomia das escolas. Ao definir que se deve simplesmente diminuir as perdas sem levar em consideração a realidade na qual a prática pedagógica está inserida não se reflete “a preocupação com a gestão voltada para a racionalização dos processos e para a busca da otimização com os custos do processo educacional.” (CASTRO, 2008, 396)

Laval (2004, p. 207) alerta que é preciso ver de perto o que de fato, sob discurso de responsabilidade social com o erário para fazer justiça social, está sustentando essa quantificação. Vai além, sugere que, muito provavelmente, o que esteja sendo medido seria o valor mais fácil a ser mensurado e verificado. Sendo assim, é um redutor da aferição da eficácia escolar. A questão é: a perda estudantil é necessariamente um bom índice para se verificar a qualidade de um curso?

No Centro Paula Souza, a perda de estudantes tem sido critério para fechamento de cursos. Isso significa também o fechamento de postos de trabalhos para os professores. Paro (2015, p. 81) diferencia o professor da maior parte dos trabalhadores comuns da ordem capitalista, pois, se a exploração da mão de obra é a mesma no conceito marxista, a relação com o fruto desse é diferente: o bem ou o serviço prestado realizado pelo trabalhador a seu patrão não necessariamente precisa lhe interessar; no entanto, no caso da escola, como a aprendizagem só se dá numa interação dialógica em que professor e estudantes são sujeitos agindo, esses últimos, objetos do trabalhador da escola, são total interesse do docente, pois há uma motivação política nisso.

Sendo assim, é preciso pensar nas consequências possíveis de um planejamento anual feito pela Coordenação Pedagógica e pela Orientação e Apoio Educacional, em que o objetivo seja apenas manter os estudantes frequentando a escola até o fim do curso, inclusivamente não ficando retido. Será que os professores, coordenadores e orientadores, pensando em manter os postos de trabalho, farão o percurso necessário para formação dos profissionais técnicos que serão certificados ao fim?

Na França, Laval (2004, p. 214) conta que há um aumento expressivo no número de novos bacharéis sendo formados todos os anos. Porém, não há nenhum estudo em que se verifica a relação disso com a aquisição intelectual desses formandos. Em suas palavras, há um fetiche em se apresentar um alto número de estudantes saídos do Ensino Superior sem necessariamente ter a ideia do que isso signifique em termos de aprendizagem.

O mesmo poderia se dizer sobre a política do Centro Paula Souza em relação a uma ordem para que as escolas se planejem tendo como meta central apenas as perdas

estudantis. Ainda que seja exitosa a medida em seu intento de diminuir as perdas, isso vai significar um ganho intelectual àqueles que se formarão, serão profissionais melhores e mais bem formados?

Considerações finais

Um dos grandes problemas da educação é que quem faz suas políticas, muitas vezes, não é oriundo do sistema escolar, não estudou ou se deteve na apreciação de teorias da pedagogia.

A degradação se concretiza, fundamentalmente, porque o próprio modo de gerir o pedagógico, alijando os educadores escolares de sua liberdade de conceber, planejar e executar o ensino de uma forma orgânica e tecnicamente consistente, impossibilita uma educação eficiente, pois tira da escola as condições adequadas de realizar o ensino de acordo com suas peculiaridades políticas e pedagógicas. (PARO, 2015, p. 69)

Mais do que isso, não trabalhou na escola pública, não lidou com os problemas, as soluções, as alegrias e as tristezas dessa realidade, mas vai alterá-la se assim julgar necessário. No dia 20 de agosto de 2018, na TV Cultura, o conhecido programa Roda Viva fez uma edição intitulada: Desafios 2018 – Educação⁴. Não havia ali um professor de ensino básico para debater. Aliás, professor mesmo só havia Luís Carlos de Menezes, professor sênior de Física da Universidade de São Paulo. O restante eram representantes de Organizações Governamentais, grupos que defendem, apesar de se dizerem republicanos, interesses bastante privados. Paro é certo:

Em suma, a interferência do privado na escola básica – especialmente por meio dos pacotes e ‘sistemas’ de ensino comercializados pela iniciativa privada (mas com certa frequência também pela compra de ‘serviços’ de ONGs e assemelhados) – ao atender a grupos particulares com interesses marcadamente mercantis, sonha dos educadores escolares o direito (e o dever) de planejarem, organizarem e executarem a aprendizagem em estreita colaboração com seus colegas e educandos. Ao invadir, assim, o espaço público, o privado não só reduz a universalidade da cidadania, mas também solapa o terreno em que se constrói o educativo. (PARO, 2015, p. 69)

No caso específico do Centro Paula Souza, é preciso saber a quem interessa simplesmente estabelecer que o erário só é bem empregado quando atinge uma relação mínima de estudantes formados? Novamente, faz-se necessário dizer que não é isso nenhum tipo de defesa a um gasto sem critérios do dinheiro público. Contudo, e diferentemente de Paro (2015), que escreve com vistas ao Ensino Básico, as Etecs têm

⁴ <https://www.youtube.com/watch?v=c77LA3k1CbA>

como enfoque a formação profissional para o mercado de trabalho. Sendo assim, uma análise das escolas sobre a qualificação de seus técnicos junto às empresas poderia ser mais interessante para verificar o trabalho pedagógico realizado.

Há outro ponto, por vezes ignorado, em relação à evasão: para conseguir uma vaga em uma Etec é preciso ser aprovado pelo sistema de seleção chamado de Vestibulinho. Em algumas unidades, o concurso é bastante concorrido. Ou seja, aqueles que são selecionados possuem grande capacidade e, por isso, podem passar também em vestibulares concorridos para ingresso no ensino superior. Se por acaso um desses estudantes prestou o Enem junto com o Vestibulinho, conseguiu uma vaga pelo Sisu e preferiu ingressar em um Instituto Federal, a perda desse estudante depõe contra a qualidade da Etec que o perdeu? Outros dados menos superficiais precisariam ser levantados a fim de verificar, de fato, qual a qualidade dos cursos, como: quais são os “ganhos intelectuais” (LAVAL, 2004) do formando, qual seu domínio da cultura técnica aprendida, qual sua chance de ascensão profissional e social, etc. Uma escola de qualidade deve levar em consideração outras variáveis:

A escola de qualidade social é aquela que atenta para um conjunto de elementos e dimensões socioeconômicas e culturais que circundam o modo de viver e as expectativas das famílias e de estudantes em relação à educação; que busca compreender as políticas governamentais, os projetos sociais e ambientais em seu sentido político, voltados para o bem comum; que luta por financiamento adequado, pelo reconhecimento social e valorização dos trabalhadores em educação; que transforma todos os espaços físicos em lugar de aprendizagens significativas e de vivências efetivamente democráticas. (SILVA, 2009, 225)

Reduzir, da forma como está explicitado no documento de organização dos planejamentos estratégicos da instituição, a qualidade escolar a uma não perda de estudantes pode ser, inclusivamente, uma faca de dois gumes.

Se por um lado a escola, dando certo o intento de diminuir as perdas, conseguir formar mais estudantes, mas sem assegurar uma aquisição intelectual suficiente para que esses desempenhem bem suas funções no mercado de trabalho, mais para frente, é possível que a procura pela escola caia, uma vez que os profissionais lá formados são mal vistos pelas empresas. Não aludindo ao caso do Centro Paula Souza, mas é possível fazer um paralelo, no dia 22 de maio de 2018, o comentarista da rádio CBN Max Gehringer afirmou que os jovens que estão entrando agora no mercado de trabalho estranham muito o comportamento dentro das empresas, sobretudo no enfrentamento de dificuldades, pois no sistema escolar, na percepção dele, o estudante tem muitos

caminhos facilitados⁵. Talvez ele continue encontrando razão para ter essas impressões, se as políticas educacionais continuarem sendo realizadas de maneira tão desconectada com a realidade escolar.

Referências

BALL, S. J. *Reforma educacional como barbárie social: economismo e o fim da autenticidade*. Trad. de Silvia M. K. Breiby. *Práxis Educativa*, Ponta Grossa, v. 7, n. 1, p. 33-52, jan./jun. 2012.

BRASIL. *Lei nº 13.415*, de 16 de fevereiro de 2017.

CASTRO, A. M. D. A. Administração gerencial: a nova configuração da gestão da educação na América Latina. *RBPAAE* – v.24, n.3, p. 389-406, set./dez. 2008.

CENTRO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO TECNOLÓGICA PAULA SOUZA. *Deliberação nº 18/2015*, de 16 de julho de 2015.

CENTRO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO TECNOLÓGICA PAULA SOUZA. *Deliberação nº 20/2015*, de 16 de julho de 2015.

CENTRO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO TECNOLÓGICA PAULA SOUZA. Ofício nº 34/2017 – GSE/GPED, de 22 de novembro de 2017.

LAVAL, C. *A escola não é uma empresa*. O neoliberalismo em ataque ao ensino público. Trad. Maria Luiza M. de Carvalho e Silva. Londrina: Editora Planeta: 2004.

PARO, V. H. *Diretor Escolar: educador ou gerente*. São Paulo: Cortez, 2015.

SILVA, M. A. da. Qualidade social da educação pública: algumas aproximações. *Cadernos CEDES*, v. 29, n. 78, p. 216- 226, ago. 2009.

SOUZA, J. *A Elite do atraso: da escravidão à Lava Jato*. Rio de Janeiro: Leya, 2017.

⁵ <http://cbrn.globoradio.globo.com/media/audio/184537/sistema-educacional-nao-prepara-os-jovens-para-rea.htm>

POLÍTICA DE FORMAÇÃO DE TRABALHADORES TÉCNICOS EM SAÚDE NO ESTADO DE SÃO PAULO: ALGUMAS APROXIMAÇÕES

Adriana Katia Corrêa¹

Introdução

Este trabalho faz parte de uma pesquisa em desenvolvimento intitulada Formação de trabalhadores técnicos em saúde no Brasil. Trata-se de pesquisa² multicêntrica, coordenada pela EPSJV-Fiocruz que é um Centro Colaborador da Organização Mundial da Saúde (OMS) para a educação de técnicos em saúde.

Até a década de 70, no Brasil, a formação profissional limitava-se ao treinamento para a produção, disponibilizando, ao mercado de trabalho, operadores semiqualeificados que desempenhariam tarefas simples e previamente definidas. A partir da década de 1980, o mundo do trabalho vai modificando-se com a incorporação de novas formas e gestão da produção. Além das habilidades manuais, inovação, capacidade para tomada de decisões e trabalho em equipe, incorporando relações mediatizadas por novas tecnologias da informação, passam a ser requeridas do trabalhador. Nessa conjuntura, a partir dos anos 1990, a educação profissional brasileira passa por constantes reformulações respaldadas nas novas exigências do mercado de trabalho, demandando flexibilidade e competências práticas. Nesse contexto, está em jogo uma dualidade de interesses entre a política de expansão do capitalismo que almeja mão de obra habilitada, volumosa e de baixo custo e a política humanística, de valorização do ser humano que intenciona a formação integral (SOUZA; ALVES, 2011).

A educação profissional técnica de nível médio na área da saúde é temática relevante, tendo em vista o contingente significativo de trabalhadores técnicos que se responsabilizam pelas ações de cuidado, nos distintos níveis de atenção à saúde. Nesse

¹ Mestrado e Doutorado pela EERP/USP, Pós-Doutorado pela FE/Unicamp. Profa. Associada EERP/USP, Coordenadora Grupo Educação, saúde/enfermagem: políticas, práticas, formação profissional e formação de professores.

² Pesquisa coordenada por André Feitosa e Adelyne Maria Mendes Pereira – Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio – EPSJV – FIOCRUZ/RJ.

contexto, é fundamental a formação desses trabalhadores se a intenção for fortalecer o Sistema Único de Saúde (SUS) como política de Estado garantida pela Constituição de 1988. Todavia, há uma contradição entre a oferta predominantemente privada de cursos técnicos de nível médio na área da saúde e a intenção de fortalecimento do SUS.

O crescimento do número de matrículas na educação profissional técnica de nível médio no setor privado tem possível correspondência com a ampliação da criação de postos de trabalho no setor de serviços, incluindo a área da saúde, além da tendência a um processo de deslocamento das áreas de investimento em educação pela iniciativa privada, aumentando oferta de cursos, seguindo ou induzindo demandas, o que se concretiza na mercantilização da educação. Além disso, as políticas governamentais ofereceram reforços nessa direção apoiando a privatização, inclusive com significativa participação do fundo público, por exemplo, pela “parceria público-privada”. Entre 1999 e 2009, considerando dados nacionais, a participação da iniciativa privada no número de matrículas nos cursos técnicos em geral teve aumento percentual de quatro pontos - de 44 % para 48% - enquanto, na área da saúde, esse aumento foi da ordem de 12 pontos percentuais - de 63% para 75% (VIEIRA *et al.*, 2013).

São questões norteadoras: quais são as diretrizes para a formação de trabalhadores técnicos em saúde no Estado de São Paulo? Quais os sentidos atribuídos à educação profissional técnica de nível médio a partir dos documentos analisados? Quais são os espaços de formulação ou discussões da política de formação dos trabalhadores técnicos da área da saúde no Estado?

O objetivo deste texto é realizar uma aproximação a alguns aspectos referentes à política de formação de trabalhadores técnicos em saúde no Estado de São Paulo, a partir de documentos analisados.

Trajetória Metodológica

O objeto em estudo é focado nas suas relações com o contexto político-social mais amplo, em perspectiva dialética. As abordagens teóricas crítico-dialéticas reconhecem uma especificidade em relação ao fenômeno educativo. Nem é aceita a identidade da educação com o entorno social nem a reprodução simples do social, sendo a educação uma parte diferenciada e, desse modo, podendo ser oposta às estruturas e aos interesses dominantes da sociedade. As partes podem ser tomadas como um todo

específico e em contradição com um todo maior. Isso se dá, pois, a parte não é idêntica ao todo nem a sua prolongação, podendo ser diversa e, inclusive, *a negação, a oposição e a semente de transformação desse todo maior*, mesmo não perdendo sua pertença a ele. Estão aqui pontuados “os princípios da contradição e da negação da negação que explicam as transformações históricas da sociedade a partir de suas próprias contradições internas, do conflito entre suas próprias partes, que resultam na conformação de uma nova sociedade (...)” (GAMBOA, 2012, p.147).

Em um primeiro momento, foram realizados levantamento e análise de documentos referentes à política de formação de trabalhadores técnicos, no período 2010-2015, no estado de São Paulo, envolvendo documentos gerais e específicos da área da saúde. A busca sistemática por documentos foi efetuada em algumas instâncias: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo; Conselho Estadual de Educação; Secretaria Estadual de Educação; Secretaria Estadual de Saúde; Conselho Estadual de Saúde; Comissão Integração Ensino-Serviço (CIES). Foram incluídos documentos de 2016 que podem apoiar a compreensão de prováveis tendências na formação dos trabalhadores técnicos da área da saúde. Foram também acessados outros sites oficiais do Estado que traziam informações pertinentes. A partir da leitura dessa documentação, considerando a sua cronologia, bem como o contexto político-econômico desse momento, no âmbito do Estado e nacional, apresenta-se uma síntese que vai destacando alguns sentidos da educação profissional técnica de nível médio na área da saúde, no Estado de São Paulo.

Política de Formação de trabalhadores técnicos em saúde: uma síntese

A formação dos trabalhadores técnicos em saúde no Estado se faz significativamente presente. Todavia, não há explicitamente uma política para a formação de trabalhadores técnicos para a área da saúde, havendo sim programas que vão sendo implementados ao longo do tempo.

No período em foco, o Estado de São Paulo implementou programas de formação de trabalhadores técnicos de nível médio, como o TEC-Saúde (Governo José Serra), específico para a área, o REDE e o VENCE (Governo Alckmin), programas gerais, voltados à formação de trabalhadores técnicos, inserindo a área da saúde.

O TEC-Saúde foi o “Programa de Formação de Profissionais de Nível Técnico para a Área de Saúde no Estado de São Paulo” instituído pelo Decreto nº 53.848 Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (SÃO PAULO, 2008). Envolveu a formação técnica para trabalhadores de enfermagem. Nesse Decreto, a proposição desse programa é assim justificada: “(...) considerando a grande potencialidade da área de saúde na geração de postos de trabalho e que a melhor formação profissional implica melhoria da qualidade dos serviços de saúde prestados à população no âmbito do Sistema Único de Saúde no Estado (...)”. O TEC Saúde foi implementado pela Fundação do Desenvolvimento Administrativo (Fundap), em parceria com as Secretarias Estaduais de Saúde, de Educação, de Gestão Pública e de Desenvolvimento. Essa última representada pelo Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza.

Como foi criado especificamente para a área da saúde e, de certo modo, tendo inspiração no Programa de Profissionalização dos Trabalhadores da Enfermagem (PROFAE), implementado, anteriormente, em nível nacional, o TEC Saúde teve como intenção propor a formação dos trabalhadores para o contexto do SUS. Foi operacionalizado de 2009 até 2012/2013. Até 2011, foram criadas 12 turmas e formaram-se 473 alunos (OLIVEIRA; MORGANA; PICCIAFUOCO; SOARES, 2011).

Os outros dois programas, estando o último vigente no período a que correspondem os dados deste estudo, estão inseridos no chamado Programa Educação - Compromisso de São Paulo, instituído pelo Decreto nº 57.571, de 2 de dezembro de 2011, junto à Secretaria da Educação:

Artigo 1º - Fica instituído, junto à Secretaria da Educação, o Programa Educação - Compromisso de São Paulo, com a finalidade de promover amplamente a educação de qualidade na rede pública estadual de ensino e a valorização de seus profissionais (...) V - mobilização permanente dos profissionais da educação, alunos, famílias e sociedade em torno da meta comum de melhoria do processo de ensino-aprendizagem e valorização dos profissionais da educação escolar pública estadual. (SÃO PAULO, 2011a)

Esse programa inclui a proposta de que estudantes do Ensino Médio e da Educação de Jovens e Adultos (EJA), matriculados nas cinco mil escolas da rede estadual, obtenham também formação e certificação de um curso técnico gratuito. Para tal, foi estabelecida parceria com mais de 270 instituições de educação profissional, que oferecem cerca de 70 cursos técnicos em diferentes municípios paulistas, nas

modalidades integrada e concomitante³. Essa proposta se concretizou, em um primeiro momento, por meio do Programa Rede Ensino Médio Técnico. Esse Programa foi regulado pelo Decreto nº 57.121, de 11 de julho de 2011 - Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (SÃO PAULO, 2011b).

O Programa Rede Ensino Médio Técnico – RETEC - possibilitou o acesso de estudantes do Ensino Médio regular da rede estadual à educação profissional técnica, envolvendo, inicialmente, 95 municípios por meio de parceria com 245 instituições de ensino técnico particulares, portanto, com foco na modalidade concomitante. Posteriormente, foi proposto o ensino médio integrado, com a participação de 68 escolas técnicas do Centro Paula Souza e outras 21 do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo. Foi sinalizado que, para o ano de 2014, o programa tinha como meta atingir aproximadamente 450 mil alunos, ou seja, 30% de todo o Ensino Médio da rede estadual⁴.

Dentre os cursos desse programa estavam incluídos alguns da área da saúde. Em 2011, por exemplo, foram oferecidos: técnico em enfermagem, farmácia, análises clínicas, nutrição e dietética, agente comunitário de saúde, saúde bucal, mobilização ortopédica, prótese dentária, podologia, estética, vigilância em saúde. Nesse ano, dentre os cursos desse programa com maior número de matrículas destacaram-se: técnico em administração, técnico em enfermagem e técnico em informática com, respectivamente 2.873, 1.627 e 1.238 matrículas. Outros cursos com maior número de matrículas, incluindo também a área da saúde são: técnico em logística, segurança do trabalho, técnico em farmácia, técnico em mecatrônica, técnico em análises clínicas, técnico em química e técnico em estética, nessa ordem. Em 2012, dentre os cursos mais procurados destacou-se o técnico em enfermagem, ocupando o segundo lugar⁵.

No parágrafo 4 do Decreto que instituiu o Programa Rede, consta que integram o Programa Rede de Ensino Médio Técnico - REDE:

I - instituições públicas e privadas sem fins lucrativos que oferecem educação profissional técnica de nível médio, conveniadas com a Secretaria da Educação; II - instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, credenciadas pelo Programa REDE (SÃO PAULO, 2011)

³ Fonte: sitio da Secretaria de Educação do Estado <http://www.educacao.sp.gov.br>

⁴ Fonte: <http://www.educacao.sp.gov.br>

⁵ Fonte: <http://www.educacao.sp.gov.br>

O Programa Rede foi, posteriormente, em novembro de 2012, substituído pelo Programa Vence. Ele passa a atender também a estudantes da 3ª série do Ensino Médio, oferecendo mais 23.062 vagas em 52 diferentes cursos. A perspectiva era de que mais de 3 mil escolas estaduais participassem do programa, correspondendo a 85,7% de unidades escolares no Estado de São Paulo.

A lista de cursos Vence SP inclui: Técnico em Informática, Técnico em Enfermagem, Técnico em Química, Técnico em Segurança do Trabalho, Técnico em Administração, Técnico em Automação Industrial, Técnico em Mecatrônica, Técnico em Edificações, Técnico em Secretariado, Técnico em Farmácia, Técnico em Meio Ambiente, Técnico em Análises Clínicas, Técnico em Recursos Humanos, Técnico em Açúcar e Álcool, Técnico em Contabilidade, Técnico em Logística, Técnico em Radiologia, Técnico em Comércio Exterior, entre muitos outros⁶. Portanto, estão presentes quatro cursos técnicos de nível médio da área da saúde.

Tanto o Rede como o Vence foram executados pela Secretaria da Educação em parceria com o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo (IFSP) e o Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza, além das instituições de ensino técnico, incluindo a rede privada, credenciadas mediante chamada pública.

Segundo site governamental, o programa Educação – Compromisso de São Paulo, iniciado em 2011, é um pacto com a sociedade em prol da educação. Uma das principais metas é colocar a rede estadual paulista entre os 25 melhores sistemas de educação do mundo, conforme os critérios internacionais, além de posicionar a carreira de professor entre as dez mais desejadas do Estado, fundamentando-se em cinco pilares: valorização do capital humano; gestão pedagógica; educação integral; gestão organizacional e financeira e mobilização da sociedade⁷.

O Programa Rede Ensino Médio Técnico e o Vence tiveram apoio e envolvimento de diversas organizações e instituições, como Instituto Natura, Fundação Victor Civita, Fundação Lemann, Instituto Unibanco, Comunidade Educativa Cedac, Instituto Hedging-Griffo, Fundação Itaú Social, Tellus, Parceiros da Educação, Fundação Educar DPaschoal, Fundação Bradesco, Centro de Estudos e Pesquisas em

⁶ Fonte: <https://viacarreira.com/programa-vence-sp-2015-inscricoes-cursos-gratuitos/>

⁷ Fonte: <http://www.educacao.sp.gov.br>

Educação, Cultura e Ação Comunitária (Cenpec), Instituto Península, Fundação Arymax e da consultoria internacional McKinsey & Company⁸

Cabe destacar que muitas dessas empresas anteriormente citadas fazem parte dos mantenedores do “Todos pela Educação”⁹. Apesar de não obtenção de maiores informações, pode-se apontar para uma proposta política de minimizar o papel do Estado junto ao desenvolvimento da educação, bem como concepções que podem se aproximar mais da lógica de mercado – capital humano, gestão organizacional e financeira.

Todos pela Educação é um plano regulado pelo Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, que:

dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica (BRASIL, 2007a).

Dentre suas ações, estava previsto o estabelecimento da aprendizagem como foco, tendo resultados concretos a atingir, sendo o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) o indicador objetivo por meio do qual será verificado o cumprimento das metas definidas no termo de adesão ao Compromisso (BRASIL, 2007a). Apreende-se, pois, a ênfase na “aprendizagem” e não necessariamente na formação e o foco no atendimento de resultados a serem medidos.

No mesmo decreto, consta no Art. 7:

podem colaborar com o Compromisso, em caráter voluntário, outros entes, públicos e privados, tais como organizações sindicais e da sociedade civil, fundações, entidades de classe empresariais, igrejas e entidades confessionais, famílias, pessoas físicas e jurídicas que se mobilizem para a melhoria da qualidade da educação básica (BRASIL, 2007a).

A presença marcante dessas fundações e institutos também no Programa Educação – Compromisso de São Paulo - indica fortemente a parceria público-privada na realização de programas voltados à formação técnica, o que será posteriormente

⁸ Fonte: <http://www.educacao.sp.gov.br>

⁹ Para mais informações acesse: www.todospelaeducacao.org.br/quem-somos/mantenedores-e-apoiadores/

apreendido na análise dos dados secundários, na continuidade deste estudo, sendo importante também questionar as relações entre essa parceria e as implicações para a formação do trabalhador técnico da área da saúde no contexto do Sistema Único de Saúde (SUS).

A educação profissional em saúde fica inserida, também, nesses programas governamentais, além de compor a oferta regular, no âmbito público, nível estadual, do Centro Paula Souza e de outras escolas estaduais, das Escolas Técnicas do SUS, além das escolas mantidas por universidade (UNICAMP) e hospital-escola. Cabe ainda ressaltar a presença de escolas municipais, na instância pública, e o predomínio da oferta de cursos pelas escolas privadas¹⁰. Nesses programas até aqui pontuados, a lógica de inserir as escolas privadas é fortalecida. Ressalta-se que, no Estado de São Paulo, não há oferta de cursos técnicos na área da saúde no Instituto Federal, instituição na qual se concentram cursos voltados a áreas de maior possibilidade de retorno financeiro.

No intuito de fazer uma aproximação à compreensão do lugar que ocupa a educação pública (não somente no âmbito da educação profissional) no Estado de São Paulo, serão tecidas algumas considerações a seguir.

Chama atenção que, nesse Estado, não teve um Plano Estadual de Educação (PEE) anterior a 2016. No documento “Plano Estadual para Educação de Qualidade Social” (ADUSP, 2016) são tecidas considerações importantes sobre a política de educação do Estado de São Paulo nos últimos governos.

Em 2003, dois anos após ser aprovado o Plano Nacional de Educação (PNE), tem início a tramitação na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP), de duas propostas de PEE: uma construída pelo Fórum Estadual em Defesa da Escola Pública (FEDEP), formado por setores organizados da sociedade civil – entidades acadêmicas, científicas, sindicais e estudantis de âmbito estadual. A outra proposta foi elaborada pela Secretaria da Educação do governo Alckmin. Assim, ambas tramitaram juntas nas comissões permanentes da ALESP (Constituição e Justiça, Educação e Cultura e Finanças, Orçamento e Planejamento) até 2009. Nesse momento, o PEE do governo foi retirado, a pedido do então governador José Serra. O PEE do FEDEP continuou tramitando até meados de 2015, contudo não encaminhado para exame pelo

¹⁰ Esses dados estão sendo compilados compondo a continuidade dessa pesquisa: a oferta de cursos pela esfera privada é ampla no Estado - 2011 é o ano com maior porcentagem de oferta de cursos técnicos por essa dependência administrativa – 91,9%.

plenário da ALESP. Em 2016, passaram a tramitar três propostas: uma atualizada pelo FEDEP, outra do governo estadual e ainda outra do Fórum Estadual de Educação (ADUSP, 2016).

Desse modo, nos anos a que se referem os dados deste estudo, inexistia um PEE e entende-se que os programas até aqui comentados foram feitos como estratégias não associadas a um PEE que incorporasse efetivamente as demandas das entidades defensoras da escola pública.

Ao discorrer sobre objetivos, diretrizes e princípios gerais da educação, contidos na PL 1.035 (2015 - atualização da proposta de PEE do FEDEP – SP), o documento já apontado neste relatório, aponta que a educação foi concebida como:

Instrumento emancipador que supere desigualdades entre escolas, redes e regiões, promova a cidadania, enfrente todas as formas de discriminação, forme os profissionais de que a maioria da população e do Estado necessitam para o desenvolvimento e o crescimento da oferta de bens e serviços e garanta, a todas as pessoas, as condições democráticas necessárias para o pleno exercício da cidadania (SÃO PAULO, ADUSP, 2016, p.26)

Essa perspectiva de educação voltada à emancipação social, no âmbito do Estado, colide com a perspectiva de educação como instrumento norteado pelo mercado. Sem dúvida, essas perspectivas também existem, em tensão, na modalidade educação profissional técnica de nível médio, na área da saúde.

Comentando criticamente sobre a política dos governos do PSDB, de 1995 a 2010, Sanfelice (2010) refere-se à manutenção de dado projeto na política educacional no Estado de São Paulo que seria de formar cidadãos competitivos que tenham conhecimentos e destrezas para participarem da vida pública, com foco nas necessidades básicas de aprendizagem, na lógica de atender estritamente ao que o sistema produtivo requer, envolvendo ainda a construção de uma moderna cidadania.

O atual Plano Estadual de Educação - Lei nº 16.279, de 08 de julho de 2016 no que se refere à educação profissional, especifica:

Meta 10 - Oferecer, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) das matrículas de educação de jovens e adultos nos Ensinos Fundamental e Médio, na forma integrada à educação profissional; Meta 11 - Ampliar em 50% (cinquenta por cento) as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e, pelo menos, 50% (cinquenta por cento) da expansão no segmento público; Meta 20 - Ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete

por cento) do Produto Interno Bruto – PIB do País - no 5º (quinto) ano de vigência do PEE e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio (SÃO PAULO, 2016).

Documento da ADUSP (ADUSP, 2016), destacado anteriormente, refere que, tendo em vista a proporção em relação ao PIB estadual, São Paulo é um dos Estados que menos investe em educação: somente 3,7% do seu PIB. Levando-se em conta esse dado, e as concepções presentes nos programas específicos da educação profissional, implementados pelo Estado, questiona-se se tais metas terão condições concretas para serem, de fato, viabilizadas.

Enfocando exclusivamente a formação dos trabalhadores técnicos da área da saúde, o Estado tem seis Centros Formadores que se organizam como Escolas Técnicas do SUS (ETSUS).

É fundamental também tecer algumas considerações acerca da política de educação permanente em saúde no Estado de São Paulo, tendo em vista as possíveis relações entre ela e a formação dos trabalhadores técnicos em saúde, especificamente, no âmbito das ETSUS.

A política de Educação Permanente do Estado valoriza a articulação entre ensino e serviços e assume a regionalização da gestão do SUS como base para o desenvolvimento de iniciativas de enfrentamento das fragilidades e necessidades do sistema, por meio da transformação das práticas sustentadas em reflexões críticas. A equipe de Educação Permanente do Centro de Projetos de Educação para o Trabalho do Grupo de Desenvolvimento de Recursos Humanos da Coordenadoria de Recursos Humanos (GDRH/SES) tem como objetivo:

[...] difundir e propor ações indutoras para disseminar em todo o Estado essa Política de Educação Permanente de forma articulada com outros atores, como as ETSUS, o Conselho de Secretários Municipais de Saúde (COSEMS), os Auditores e Ouvidores do Estado, Conselho Estadual de Saúde (CES), Setores Estratégicos da SES, como os Centros de Desenvolvimento e Qualificação para o SUS (CDQs), articuladoras de Atenção Básica, Superintendência de Controle de Endemias (Sucen) e outros, tem se esforçado para a criação de uma Política Estadual de Educação Permanente, num processo de construção coletiva¹¹

Em 2006, com extinção das DIRS, atendendo ao Decreto DOE no 51.433, de 28 de dezembro de 2006, o Estado foi dividido em 17 Departamentos Regionais de Saúde

¹¹ Fonte: <http://www.saude.sp.gov.br/>

(DRS). Esses departamentos assumem a responsabilidade de coordenar as atividades da Secretaria Estadual de Saúde, no âmbito regional, e de promover a articulação Inter setorial entre os municípios e organismos da sociedade civil. Em 2007, articulando os 645 municípios, são constituídos 64 Colegiados de Gestão Regional (CGR) e oito CIES que reproduziram o desenho organizacional construído até então por meio dos Polos de Educação Permanente em Saúde (PEPS), desde 2004. A coordenação regional da Educação Permanente se dá, então, por meio dos CGR, apoiados pelos CDQS para o SUS. Em 2009, as oito CIES foram reorganizadas em cinco, correspondentes a cinco macrorregiões de saúde (MIYAMOTO, 2014).

Em 2009, então, com a nova configuração, tem-se as cinco CIES: São Paulo, envolvendo a região metropolitana, Baixada Santista, Vale do Ribeira e Taubaté; Leste Paulista - regionais de Campinas, Piracicaba e São João da Boa Vista; Oeste Paulista - regionais de Marília, Bauru e Presidente Prudente; Nordeste Paulista - regionais de Araraquara, Ribeirão Preto e Franca; Noroeste Paulista: regionais de Araçatuba, Barretos e São José do Rio Preto. Essa nova configuração macrorregional e coresponsabilização nos processos de trabalho das CIES foram discutidas e consensuadas em duas oficinas de trabalho, promovidas pela Secretaria Estadual de Saúde (SES-SP) e Conselho de Secretários Municipais de Saúde (COSEMS-SP), em 2009 (BATISTA; GONÇALVES, 2011).

A seguir, pontuam-se algumas observações, de âmbito nacional, integrantes do Anexo III (da Portaria Educação Permanente) (BRASIL, 2007b) que orientam, também, do ponto de vista legal, a Política de Educação Permanente do Estado. Quanto ao item Diretrizes e orientação para a formação dos trabalhadores de nível técnico no âmbito do SUS, está previsto que as instituições executoras dos processos de formação dos profissionais de nível técnico no âmbito do SUS deverão ser preferencialmente as Escolas Técnicas do SUS/Centros Formadores, Escolas de Saúde Pública (vinculadas à gestão estadual ou municipal) e Escolas de Formação Técnica Públicas. Outras instituições formadoras poderão ser contempladas, desde que legalmente reconhecidas e habilitadas para a formação de nível técnico. A execução da formação técnica também poderá ser desenvolvida por equipes do Estado/Município em parceria com as Escolas Técnicas. Em todos esses casos, as Escolas Técnicas do SUS deverão acompanhar e avaliar a execução da formação pelas instituições executoras. Os projetos de formação profissional de nível técnico deverão atender a todas as condições estipuladas nesta

Portaria e ao plano de curso (elaborado com base nas Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Técnico na área de Saúde).

Há ainda no âmbito do Estado, o Fórum de Escolas Técnicas do SUS que, no período em estudo, fazia reuniões mensais, representando espaço para discussão da política de formação dos trabalhadores técnicos em saúde. Desde 2017, considerando recursos disponíveis, são feitas reuniões bimestrais.

A 6ª. Conferência Estadual de Saúde de São Paulo, realizada nos dias 31 de agosto, 1 e 2 de setembro de 2011 em Serra Negra, como etapa preparatória para a 14ª Conferência Nacional de Saúde, indicou a priorização de 5 propostas, organizadas em 7 diretrizes, aprovadas em âmbito estadual, destacando-se:

- Item 12 - Fortalecer parceria entre Ministério da Saúde, Ministério da Educação, instituições formadoras e profissionais da saúde de nível técnico e superior para reorientação do ensino em saúde, que deve ser voltado para as necessidades do SUS, dentro de seus princípios e Diretrizes, priorizando nos currículos a política de humanização da atenção da gestão do SUS e a política de educação permanente e promoção da saúde;

- Item 16 - Alocar recursos financeiros para a formação e qualificação dos profissionais de saúde, independente do grau de formação e vínculo, garantindo a escala do Plano de Carreira Cargos e Salários, comprometida com a realidade do sistema e com bases em suas diretrizes, utilizando os recursos da Educação Permanente e sua efetivação com incentivo ao profissional de saúde (SÃO PAULO, 2011c).

O Plano Estadual de Saúde - Deliberação do Conselho Estadual de Saúde nº 4 - CES/ SP, de 11-6-2012 -2012-2015 – SES - No 110 – DOE de 14/06/12 – Seção 1 p. 38 (SÃO PAULO, 2012) enfoca, no item Gestão da educação e do Trabalho no SUS, o objetivo de “ampliar a proposição e execução da formação técnica em saúde pelas ETSUS”, o que é reiterado no Plano Estadual de Saúde para o quadriênio 2016-2019, no Eixo VI – Capacitação e desenvolvimento de pessoas (SÃO PAULO, 2016).

Cabe destacar ainda o Projeto Novos Passos, lançado em 2014, pela Secretaria de Educação - Coordenadoria de RH, Núcleo de Apoio às Escolas Técnicas do SUS – SP, Colegiado CEFORs (2014-2016). Esse projeto da Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo, por meio da Coordenadoria de Recursos Humanos, em parceria com o Núcleo de Apoio às Escolas Técnicas de Saúde do SUS (Naetsus), foi dirigido para a formação técnica de filhos dos servidores dessa Secretaria. Assim, inseriu alunos que

não precisavam necessariamente ser trabalhadores dos serviços de saúde, condição até então existente¹²

Foi recentemente concluída, no âmbito do Estado, uma pesquisa desenvolvida pelo Programa de Estudos em Sistemas de Saúde do Núcleo de Políticas Públicas da UNICAMP, cujo objetivo é fornecer subsídios para a formulação de um Plano Diretor de Educação Permanente em Saúde estadual para o SUS. Essa pesquisa envolveu municípios paulistas, instituições de ensino parceiras nos processos de educação permanente em saúde, instâncias como os CDQ/SUS nas regionais de saúde, outras estruturas da secretaria como coordenadorias, outras em âmbito estadual e nacional que formulam as políticas e fomentam as práticas de educação para os trabalhadores do SUS como Ministério da Saúde, OPAS, Conselho Nacional de Secretários da Saúde (CONASS), Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde (CONASEMS), COSEMS/SP. Já foi realizada, em 2018, uma oficina de trabalho coordenada por representantes do Núcleo de Políticas Públicas da UNICAMP, com participação do assessor do projeto Saúde em Ação da Secretaria Estadual de Saúde e representantes das Coordenadorias de Recursos Humanos, das Regiões de Saúde, de Planejamento, das ETSUS e profissionais do Banco Interamericano de Desenvolvimento¹³.

Apreende-se, pois, que no âmbito específico da área da saúde, no Estado de São Paulo, há indicativos apontando para a reorientação do *ensino*, envolvendo também a modalidade técnica, tendo em vista as necessidades do SUS e, inclusive, para as ETSUS. Esses indicativos estão inseridos na operacionalização da política de educação permanente que inclui as diversas instâncias de âmbito local, regional, estadual e nacional. Essa disposição é complexa, tendo suas peculiaridades no Estado de São Paulo.

Relatório de pesquisa sobre a política de educação permanente do SUS (FRANÇA, 2016) apontou alguns dados a respeito dessa política no Estado de São Paulo: considerando a região sudeste, esse Estado foi o que menos apresentou ações de educação permanente em saúde. Em 2010, houve ação dirigida para a identificação da

¹² Fonte: <http://www.saude.sp.gov.br/ses/noticias/2014/janeiro/saude-oferece-curso-tecnico-de-enfermagem-para-filhos-de-servidores>

¹³ Pesquisa ainda não disponível publicamente. Para mais informações: www.nepp.unicamp.br/noticia/38/diagnostico-da-situacao-de-educacao-permanente-em-saude-de-sao-paulo

demanda e oferta de vagas destinadas à formação técnica de nível médio em saúde bucal e citologia. Houve também predominância de ações voltadas à especialização.

Assim, entende-se que, face à complexidade e à diversidade, que será importante um estudo mais específico *in loco* para aprofundamento a respeito do lugar que ocupa a formação dos trabalhadores técnicos da área da saúde neste Estado, no contexto da política de educação permanente. Os documentos encontrados não permitem considerações mais amplas a respeito. Além disso, a lógica de educação permanente que é a espinha dorsal das CIES, permitirá qual entendimento acerca da formação dos trabalhadores técnicos, em termos de finalidades e concepções teórico-metodológicas?

Apesar de não serem esgotadas as informações, os sites oficiais consultados para uma aproximação à conjuntura política e econômica do Estado de São Paulo expressam uma perspectiva de saúde focada na rede hospitalar, na ampliação da organização das especialidades, no tratamento farmacológico; o Plano Estadual de Saúde contemplou, dentre outros, o fortalecimento da atenção primária à saúde. A educação, por sua vez, foi pontuada como dimensão importante na lógica de fortalecimento da economia, vista na perspectiva da internacionalização, das parcerias público-privado e da competitividade no cenário global¹⁴.

Considerações Finais

As aproximações até então feitas aos sentidos da formação dos trabalhadores técnicos da área da saúde se inserem no contexto político, econômico e social que marca o Estado de São Paulo como polo econômico do país e internacional. Não há uma política específica voltada à formação dos trabalhadores técnicos em saúde nesse Estado, mas há oferta regular de cursos por instituições pertencentes a diversas entidades administrativas, além da realização de programas gerais que incluem a área da saúde ou programa específico dessa área, denotando caráter pontual.

Chama a atenção, nesses programas, a ênfase nas parcerias público-privado, bem como conceitos que valorizam a lógica de mercado, como capital humano, gestão organizacional e financeira, que também orientam a formação da área da saúde e vão apontando para um fértil terreno para progressão do processo de mercantilização da educação profissional técnica nesta área no Estado de São Paulo.

¹⁴ Fontes: www.saopauloglobal.sp.gov.br; www.saude.sp.gov.br; e <http://www.educacao.sp.gov.br>.

Tendo em vista a atual política e organização da educação permanente em saúde, apreende-se alguns espaços, como as CIES, que poderiam ter potencial para a formulação de políticas específicas para a formação dos trabalhadores técnicos em saúde, todavia, estudos outros deverão ser conduzidos a fim de melhor compreender a implementação dessa política de educação permanente no Estado e suas relações com a formação dos trabalhadores técnicos de nível médio, envolvendo também melhor elucidação acerca do lugar que ocupa as Escolas Técnicas do SUS nesse Estado.

A partir das aproximações feitas, é possível apontar para um movimento de tensão entre a formação para o mercado e a formação para o SUS.

Referências

ASSOCIAÇÃO DOS DOCENTES DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO (ADUSP). *Um plano estadual para uma educação de qualidade social*. São Paulo, fevereiro, 2016.

BATISTA, Karina Barros Calife; GONÇALVES, Otilia Simões Janeiro. Formação dos Profissionais de Saúde para o SUS: significado e cuidado. *Saúde e Sociedade*. São Paulo, v.20, n.4, p.884-899, 2011.

BRASIL. Ministério da Educação. *Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007*. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Brasília, DF, 2007a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm. Acesso em 29 jul. 2018.

BRASIL, *Portaria GM/MS nº 1.996, de 20 de agosto de 2007*. Dispõe sobre as diretrizes para a implementação da Política Nacional de Educação Permanente em Saúde e dá outras providências. Brasília, DF, 2007b. Disponível em: http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2007/prt1996_20_08_2007.html. Acesso em: 30 jun. 2018.

FRANÇA, Tania (Coord.). *Análise da Política de Educação Permanente do SUS (PEPS) implementada pelas Secretarias Estaduais de Saúde (SES), 2008-2013 – Relatório Final CNPq 2016*. Disponível em: http://www.obsnetims.org.br/uploaded/3_2_2016__0_Vol%20II_Relatorio_EPSUS_Cnpq_2015.pdf. Acesso em: 20 jul 2018.

GAMBOA, Silvio S. *Pesquisa em educação: métodos e epistemologias*. 2. ed. Chapecó: Argos, 2012.

MIYAMOTO, G.A.M. *Núcleo de Educação Permanente em região de municípios de pequeno/médio porte: desafios e potencialidades*. 2014. 85 f. Dissertação (Mestrado) - Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo, São Paulo, 2014.

NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS-NEPP. *Diagnóstico da situação de Educação Permanente em Saúde de São Paulo*. São Paulo, 2018.

Disponível em: <https://www.nepp.unicamp.br/noticia/38/diagnostico-da-situacao-de-educacao-permanente-em-saude-de-sao-paulo>. Acesso em: 22 jun.2018.

OLIVEIRA, L. Z.; MORGANA, V.; PICCIAFUOCO, P.R.F; SOARES, R. B. Introdução. In: PICCIAFUOCO, P.R.F et al. *Curso de formação docente – Trabalhos de Conclusão de Curso*. São Paulo: FUNDAP, 2011.

PROGRAMA VENCE. Disponível em: <https://viacarreira.com/programa-vence-sp-2015-inscricoes-cursos-gratuitos-061018/>. Acesso em: 29 abr. 2018.

PROJETO NOVOS PASSOS - *Formação Profissional Técnica de Nível Médio para Filhos de Servidores Estaduais da Saúde*. Disponível em: <http://www.saude.sp.gov.br/ses/noticias/2014/janeiro/saude-oferece-curso-tecnico-de-enfermagem-para-filhos-de-servidores> . Acesso em: 20 set. 2018.

SANFELICE, J.L. *A política educacional do estado de São Paulo*: apontamentos. Nuances: estudos sobre Educação, v. 17, n. 18, p. 146-159, jan./dez. 2010.

SÃO PAULO, *Decreto nº 53.848, de 19 de dezembro de 2008*. Institui o Programa de Formação de Profissionais de Nível Técnico para a Área de Saúde no Estado de São Paulo. São Paulo, SP, 2008. Disponível em: <http://www.lexml.gov.br/urn:urn:lex:br;sao.paulo:estadual:decreto:2008-12-19;53848>. Acesso em 30 ago. 2018.

SÃO PAULO, *Decreto nº 57.571, de 2 dezembro 2011*. Institui, junto à Secretaria da Educação, o Programa Educação - Compromisso de São Paulo e dá providências correlatas. São Paulo, SP, 2011a. Disponível em: <http://www.educacao.sp.gov.br/noticias/primeiros-passos-do-programa-educacao---compromisso-de-sao-paulo-ja-foram-dados>. Acesso em 29 out.2018.

SÃO PAULO, *Decreto Nº 57.121, de 11 de julho de 2011*. Secretaria da Educação. Institui o Programa Rede de Ensino Médio Técnico - REDE, destinado a oferecer ensino médio articulado à educação profissional técnica de nível médio, nas modalidades integrada e concomitante, a alunos do ensino médio da rede pública estadual, São Paulo, SP, 2011b. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2011/decreto-57121-11.07.2011.html>. Acesso em: 29 out. 2018.

SÃO PAULO. CONSELHO ESTADUAL DE SAÚDE, *6ª Conferência Estadual de Saúde de São Paulo*. São Paulo, SP, 2011c. Disponível em: http://www.saude.sp.gov.br/resources/ses/perfil/gestor/documentos-de-planejamento-em-saude/elaboracao-do-plano-estadual-de-saude-2010-2015/6-conferencia-estadual-de-saude-2012/rel_prelim_6_ces_final.pdf. Acesso em: 19 ago. 2018.

SÃO PAULO. *Deliberação do Conselho Estadual de Saúde nº 4 - CES/ SP, de 11-6-2012 Plano Estadual de Saúde*. Diário Oficial do Estado de São Paulo - nº 111 – DOE de 15 jun. 2012, Seção 1 p. 58. São Paulo, SP. 2012. Disponível em: ftp://ftp.saude.sp.gov.br/ftpsessp/biblioteca/informe_eletronico/2012/iels.jun.12/Iels112/E_DL-CES-SP-4_110612.pdf. Acesso em: 30 mai. 2018.

SÃO PAULO, *Lei nº 16.279, de 08 de julho de 2016*. Aprova o Plano Estadual de Educação de São Paulo. São Paulo, SP, 2016. Disponível em:

<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2016/lei-16279-08.07.2016.html>. Acesso em 09 set.2018.

SOUZA, J. C. M.; ALVES, M. F. Atualização das diretrizes curriculares para educação profissional técnica de nível médio: tensões entre público e privado. In: MACHADO, M. M.; RODRIGUES, M. E. C. *Educação dos trabalhadores: políticas e projetos em disputas*. Campinas: Mercado de Letras, 2011. p. 299-326.

VIEIRA, M. et al. Dinâmica da formação técnica e da ocupação de postos de trabalho em saúde: Brasil anos 2000. In: MOROSINI, M. V. G. C. et al. (Orgs.). *Trabalhadores técnicos em saúde: aspectos da qualificação profissional no SUS*. Rio de Janeiro: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, 2013. p. 121-146.

Sites consultados

ESTADO DE SÃO PAULO. <http://www.saopaulo.sp.gov.br/>. Acesso em: 10 de set. 2018.

SÃO PAULO GLOBAL. <http://www.saopauloglobal.sp.gov.br/>. Acesso em: 01 jul. 2018.

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DE SÃO PAULO. <http://www.educacao.sp.gov.br/>. Acesso em: 15 mar. 2018.

SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE. <http://www.saude.sp.gov.br/>. Acesso em: 10 de ago. 2018.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. https://www.todospelaeducacao.org.br/pag/otros/#bloco_68. Acesso em jun. 2018.

A CENTRALIDADE DAS POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO: APONTAMENTOS SOBRE INICIATIVAS ESTADUAIS NO CONTEXTO NACIONAL

Ocimar Munhoz Alavarse¹

Paulo Henrique Arcas²

Maria Helena de Aguiar Bravo³

Raíssa de Oliveira Chappaz⁴

Introdução

A centralidade que a avaliação educacional vem assumindo no contexto de formulação e implementação de políticas públicas para a educação, tanto em âmbito nacional, como das unidades federadas, faz com que esta, gradualmente, venha se configurando como instrumento estratégico tanto para a produção de evidências a respeito das redes de ensino quanto para a possível indução e consolidação de novos objetivos educacionais.

Nos anos 1980, as discussões sobre a educação básica no Brasil e sua relação com a avaliação educacional estavam concentradas nas altas taxas de repetência e evasão escolar, como expressão de fracasso escolar (ARCAS, 2009). Adicionalmente, demarcava-se a falta de dados sobre o rendimento escolar dos alunos e dos fatores a ele associados, apontando-se ao Ministério da Educação e Cultura (MEC) novas tarefas como agente orientador e avaliador. Como desdobramento e repercutindo um quadro internacional, a temática da qualidade da educação ganhou densidade e passou a ser expressa, ainda que parcialmente, nos resultados de avaliações externas que evidenciam um grande número de alunos sem o domínio de conhecimentos básicos (FRANCO; ALVES; BONAMINO, 2007, p. 990). Adams, Acedo e Popa (2012) assinalam que após

¹ Licenciado em Pedagogia, Mestre e Doutor em Educação pela Feusp. Professor na Feusp. Coordenador do Grupo de Estudos e Pesquisa em Avaliação Educacional (Gepave - Feusp).

² Bacharel e licenciado em História pela FFCL/USP, Mestrado e Doutorado pela Feusp. Professor adjunto na Universidade Federal de Lavras (UFLA). Pesquisador colaborador no Grupo de Estudos e Pesquisa em Avaliação Educacional (Gepave-Feusp) e no GEPEDUC/UFLA.

³ Pedagoga, Mestra e Doutoranda pela Feusp. Assistente de pesquisas na Fundação Carlos Chagas. Pesquisadora colaboradora no Grupo de Estudos e Pesquisa em Avaliação Educacional (Gepave-Feusp).

⁴ Pedagoga, Mestra e Doutoranda pela Feusp. Pedagoga no Instituto Federal de São Paulo. Pesquisadora colaboradora no Grupo de Estudos e Pesquisa em Avaliação Educacional (Gepave-Feusp).

a Conferência de Jomtien, em 1990, isso se acentuou mesmo sem existir uma definição consensual sobre qualidade da educação.

Nesses termos, desde o início da década de 1990, ganham destaque as *avaliações externas*, assim denominadas por serem definidas, organizadas e conduzidas por atores externos às escolas, geralmente órgãos superiores ou intermediários da estrutura educacional, tais como diretorias de ensino, secretarias de educação municipais ou estaduais e o próprio MEC, na clássica definição de Madaus (1988), e em *larga escala*, por suas dimensões e aspectos técnicos e logísticos. A promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (), em 1996, reforçou essas avaliações como uma das principais características da política educacional brasileira, pois atribuiu ao governo federal a responsabilidade pela avaliação dos sistemas de ensino, em seus artigos 9º e 87º.

As principais iniciativas do governo central brasileiro, à época, estiveram voltadas para a criação e implementação de programas de avaliação educacional: i) Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), posteriormente subdividido em Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc), nacionalmente conhecida como Prova Brasil, e pela Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb); ii) Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), que se subdivide em Avaliação dos Cursos de Graduação e Exame Nacional de Cursos (ENC), conhecido “Provão” e posteriormente substituído pelo Exame Nacional de Avaliação de Estudantes (Enade); iii) o Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (Encceja); e o iv) Exame Nacional do Ensino Médio (Enem).

Essas iniciativas do governo federal, além de disseminar concepções de qualidade educacional, também influenciaram estados e municípios na adoção de avaliações externas como instrumento de gestão educacional, como apontaram Bauer et al. (2017), Bonamino, Bessa e Franco (2004), Chappaz (2015) e Sousa e Oliveira (2010). Alguns estados pioneiros seguiram, ainda que com especificidades, os moldes do Saeb: i) Ceará, com o Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (Spaece) desde 1992; ii) Minas Gerais, com o Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública (Simave) desde 1992; iii) São Paulo, com o Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (Saresp) desde 1996.

Esse processo foi impulsionado pela criação da Prova Brasil, em 2005, com caráter censitário, abrangendo quase todas as escolas públicas do país, e com a criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), em 2007, cujo cálculo está atrelado aos resultados da Prova Brasil e do Saeb, além de indicadores de fluxo escolar que o compõe. Para Fernandes (2007, p. 6), presidente do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (Inep) à época da criação do Ideb, esse índice estava sendo criado para ser “um indicador de qualidade educacional” e também para possibilitar um “monitoramento permanente e medição do progresso dos programas em relação às metas e resultados fixados” na educação brasileira.

A criação da Prova Brasil e do Ideb colocaram o debate sobre a qualidade da educação brasileira em outro patamar, pois publicizaram resultados de escolas e redes públicas, não sem controvérsias e resistências, como um “valor” de referência da qualidade dessas unidades. Com efeito, a qualidade da educação passa a ter uma definição em contraste com a demarcação de que se trata de um tema polissêmico (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007, p. 7), ambíguo (RISOPATRON, 1991, p. 15) e histórico (SILVA, 1996). Contudo, Franco, Alves e Bonamino (2007, p. 991), enfatizam que o conceito de qualidade do Ideb ganha força porque “pressupõe que o aluno aprenda e passe de ano”.

Se a Prova Brasil poderia substituir avaliações externas próprias (SOUSA; OLIVEIRA, 2010), o que se têm verificado é o fortalecimento dos sistemas já existentes e o surgimento de iniciativas em estados que até então não haviam tido experiências próprias de avaliação ou que eram muito incipientes, como apontam Machado, Alavarse, Arcas (2015, p. 671).

Para Brooke, Cunha e Faleiros (2011), essa expansão refletiria a necessidade dos entes federados em controlar, com maior propriedade, as etapas que envolvem o processo de avaliação e, por consequência, sentirem-se instrumentalizados para construir diagnósticos mais precisos e elaborar estratégias pedagógicas e de gestão mais eficazes. Pode-se adicionar a esse quadro a possível resistência dos entes federados em terem suas redes de ensino avaliadas pelo governo federal sem que tivessem acúmulo teórico e/ou competência técnica para apropriarem-se das avaliações centrais e de seus resultados, ou sem que pudessem ter sua própria avaliação para fazer comparações.

Pode-se considerar que as avaliações externas nos estados brasileiros vêm reforçando a crença em sua capacidade de influenciar práticas e subsidiar a gestão educacional e, simultaneamente, reforçar uma cultura de avaliação local. Esse processo de expansão das avaliações externas, estaduais e federais (BAUER, 2012; BAUER; REIS, 2013; BONAMINO, 2013; BROOKE; CUNHA; FALEIROS, 2011 e SOUSA, 2013), se deu com mediações e formas interrelacionadas, com diferenciações entre os estados e até mesmo no transcurso histórico de cada um deles, somadas às relações igualmente matizadas entre governo federal e unidades estaduais.

A municipalização do ensino fundamental (EF), principalmente dos anos iniciais, implicou na responsabilidade pela gestão de escolas e da oferta de ensino de qualidade, levando municípios a se preocuparem com os resultados e em promover ações para a melhoria da qualidade educacional e alcançar as metas estabelecidas pelo governo federal, favorecendo ou forçando a adesão às avaliações realizadas pelos sistemas estaduais ou criando suas próprias avaliações externas, como ocorre com aproximadamente 30% deles, como indica estudo realizado por Bauer et al. (2017, p. 5).

Nesse sentido, apoiando-se em pesquisas em curso que procuram identificar como políticas de avaliação de estados se desenvolvem diante de um quadro nacional, o presente texto tem como objetivo explorar essas políticas tendo como objeto de estudo os casos do governo federal e o estado do Ceará, o governo estadual paulista e os seus municípios, e os estados que ainda não criaram sistemas próprios ou tiveram a experiência de forma episódica, em contraste com a situação do Ceará e de São Paulo com avaliações externas próprias consolidadas há bastante tempo, concluindo com algumas indicações desse quadro.

O papel do Saresp nas políticas de avaliação no estado de São Paulo

No estado de São Paulo (SP), cujo Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (Saresp) foi criado em 1996, em seu Plano Estadual de Educação (PEE) (SÃO PAULO, 2016) é reafirmado no artigo 9º o previsto no PNE (BRASIL, 2014):

A avaliação de desempenho dos estudantes em exames poderá ser diretamente realizada pela União, conforme estabelecido no PNE, ou, mediante acordo de cooperação, pelo Estado, no respectivo sistema de ensino e, ainda, considerando o Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo - Saresp, assegurada a compatibilidade com escalas de proficiência e calendário dos dois sistemas.

No PEE, em sua estratégia da Meta 7 que objetiva “fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, de modo a atingir as seguintes médias para o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica”, está prevista a adesão das redes municipais de ensino ao Saresp como meio para fortalecê-lo e para que este também possa orientar as políticas públicas e as práticas pedagógicas, com o fornecimento de informações às escolas e à sociedade (Estratégia 7.4). Assim, se desde a criação do Saresp a participação das redes municipais sempre esteve aberta, Lopes (2007, p. 265) demarca que esta participação tem sofrido mudanças até os dias atuais. Nas edições do Saresp em 2004 e 2005 a participação de escolas municipais por adesão continuou sendo permitida pela Secretaria de Estado da Educação (SEE/SP). Em 2006 não houve aplicação das provas do Saresp, retomada em 2007 após mudanças que levaram a uma maior compatibilidade com o Saeb, principalmente com a adoção da Teoria da Resposta ao Item (TRI). Arcas (2009, p. 62) salienta que

Essa modificação impõe ao SARESP um rigor metodológico e a possibilidade de comparação entre as diferentes edições, permitindo um acompanhamento mais sistemático dos resultados da avaliação. As mudanças promovidas no SARESP durante sua existência e a ausência de uma metodologia única sempre gerou intenso debate sobre a confiabilidade de seus resultados.

Até 2008, as redes municipais que participavam do Saresp deveriam encarregar-se dos custos da avaliação. Em 2009, com o intuito de estimular a participação das redes municipais no Saresp, a SEE/SP assumiu os custos decorrentes da aplicação nos municípios que manifestassem interesse em participar (SÃO PAULO, 2009), situação que se manteve até a edição de 2015, quando a SEE/SP voltou a cobrar esses custos. No Quadro 1 constam dados de adesão ao Saresp pelas redes municipais entre 2009 e 2016

Quadro 1 - Quantidade de municípios que aderiram ao Saresp entre 2009 e 2016

Edição	Quantidade de municípios	Porcentagem de adesão ¹
2009	582	90%
2010	540	83%
2011	533	82%
2012	527	81%
2013	534	82%
2014	445	68%
2015	170	26%
2016	135	20%

Fonte: SEE-SP/FDE - Saresp⁵

¹ Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o estado de SP possui 645 municípios.

Como a adesão ao Saresp exige cumprir o critério de um mínimo de 18 alunos matriculados no ensino regular nos anos a serem avaliados (3º, 5º, 7º e 9º do EF e 3º ano do ensino médio - EM), no período de 2011 a 2017⁶ 22 redes municipais não obtiveram o número de alunos suficiente para participar da avaliação. Mas chama a atenção as 20 redes que não aderiram ao Saresp entre 2009 e 2016 mesmo atendendo esses critérios e algumas inclusive com grande número de escolas e matrículas nos anos avaliados.

Muitos municípios passaram a aderir a partir do momento que a SEE/SP assume os custos da avaliação. Em 2009, primeiro ano da gratuidade, aderiram 582 municípios e, em 2014, último ano da gratuidade, 445. Observa-se que, de 2009 a 2013, o número de municípios oscilou um pouco, porém se manteve acima de 500, enquanto em 2014 se observa uma queda para 445 municípios. No Quadro 2 constam alguns dados que se destacam sobre o comportamento dos municípios com relação a participação no Saresp entre 2009 e 2016.

Quadro 2 – Dados sobre adesão ou não ao Saresp entre 2009 e 2016

Participação no Saresp	Municípios
Participaram de todas as edições entre 2009 e 2016	81
Não participaram de uma edição entre 2009 e 2016	96
Não participaram de duas edições entre 2009 e 2016	22
Participaram das edições entre 2009 e 2014, deixando de participar a partir de 2015	266
Não participou de três ou mais edições entre 2009 e 2016	131
Nunca participou do Saresp entre 2009 e 2016	49

Fonte: SEE-SP/FDE – Saresp

⁵ SEE/SP/Fundação para o Desenvolvimento da Educação (FDE). Disponível em: <<http://www.educacao.sp.gov.br/consulta-saresp.html>>. Acesso: 22 de novembro de 2017.

⁶ Período em que há dados disponíveis no site do Saresp sobre o número de escolas e alunos por município. Disponível em: <<http://www.educacao.sp.gov.br/consulta-saresp.html>>. Acesso: 20 nov. 2017.

Com o fim da gratuidade, uma grande maioria deixou de participar do Saresp. Dos 609 municípios que estavam no levantamento inicial da SEE/SP para aderir ao Saresp 2015, apenas 170 confirmaram. Dentre os municípios que vinham aderindo ao Saresp desde 2009, 266 deixaram de fazê-lo a partir do momento que a SEE/SP deixou de arcar com os custos, o que indica que a gratuidade foi um estímulo para a adesão, porém sua retirada também provocou a desistência de muitos municípios em participar do Saresp. Destacam-se 81 municípios que continuaram participando do Saresp mesmo após terem que assumir os custos. Muitos municípios viam no Saresp a possibilidade de ter resultados anuais e que serviria, também, para tomar medidas que garantissem a melhoria dos resultados na Prova Brasil e alcançar as metas do Ideb.

Dessa forma, uma hipótese é que os municípios paulistas que possuem um número pequeno de escolas e matrícula no EF pelas dimensões de sua população em idade escolar, dificilmente poderiam desenvolver um sistema próprio de avaliação e veriam na adesão ao Saresp a obtenção de um diagnóstico mais frequente da situação do desempenho dos alunos, o que ajudaria aos gestores municipais, diretores e professores das escolas a buscarem medidas para melhoria da aprendizagem.

Considerando, pelos dados do Censo Escolar 2016, que das escolas municipais 71,2% oferecem anos iniciais do EF e 47,2% os anos finais e que desde 2005 a Prova Brasil incide diretamente sobre suas escolas, há que investigar mais a fundo as relações que se estabelecem entre a SEE/SP e as redes municipais paulistas através das políticas de avaliação para iluminar aspectos relevantes em torno da qualidade da educação e da gestão de redes.

A política de avaliação do estado do Ceará e suas possíveis interfaces com as políticas de avaliação do governo federal

Buscando explorar a Avaliação da Educação Básica do Ceará (Spaece), principalmente no que se refere à relação da gestão com a coleta e análise dos resultados da avaliação, apresenta-se nessa sessão possíveis pontos de aproximação com as ações e políticas federais. As informações aqui apresentadas foram coletadas nos portais eletrônicos da Secretaria Estadual de Educação do Ceará (Seduc), em artigos acadêmicos e em entrevistas de profundidade, realizadas em dezembro de 2017, com os responsáveis pela Coordenadoria de Avaliação e Acompanhamento da Educação (Coave).

A opção por abordar a experiência cearense leva em consideração que o estado do Ceará, ademais do seu acúmulo no debate da avaliação educacional e de sua avaliação externa própria, o Spaece, tem buscado o aprimoramento de sua sistemática de avaliação com base em informações sobre rendimento escolar e indicadores educacionais associados a dinâmicas de exploração dos dados pelas diversas instâncias da rede, não se constituindo, dessa forma, a avaliação externa como um elemento isolado na esfera das políticas educacionais do estado.

Nesse sentido, para uma melhor compreensão do quadro histórico do estado e de suas iniciativas, registra-se que a Seduc vem realizando estudos em regime de colaboração com outras instituições, universidades ou fundações públicas e privadas, em especial com a Universidade Federal do Ceará e com a Fundação Carlos Chagas desde a década de 1970 (MAGALHÃES JÚNIOR; LIMA; FARIAS, 2013). Esses acúmulos, ainda que orientados apenas a determinar fatores explicativos de uma dada realidade, além de fomentarem debates e experiência na rede do Ceará, serviram também como base para posteriores programas de avaliação desenvolvidos em nível nacional.

Em 1992, a Seduc, com o objetivo de fomentar uma cultura avaliativa no estado, estabeleceu o Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Ceará, tendo como objeto de avaliação a aprendizagem de uma amostra de alunos de 4ª e 8ª séries da cidade de Fortaleza (CEARÁ, 2005). Em 1996 o Sistema consolida-se como Sistema Permanente de Avaliação Básica do Ceará (Spaece) e, a partir de 2003, alunos de 4ª e 8ª séries do Ensino Fundamental (EF) e de 3ª série do Ensino Médio (EM) das escolas estaduais de todos os municípios cearenses passam a participar. A partir de 2004 o Spaece passa a abarcar ainda os sistemas municipais cearenses.

No ano de 2007 destaca-se a criação da Coordenadoria de Avaliação e Acompanhamento da Educação (Coave) no interior da Seduc e a incorporação da avaliação da alfabetização e do EM ao Spaece. Desta forma, o Sistema passou a ter três focos: i) Avaliação da Alfabetização - Spaece-Alfa: Avaliação anual e censitária da proficiência em leitura dos alunos do 2º ano do EF; ii) Avaliação do Ensino Fundamental: Avaliação bianual e censitária, realizada nos anos finais de cada etapa do EF, com objetivo de diagnosticar o estágio de conhecimento, analisar a evolução do desempenho dos alunos e fatores associados; e iii) Avaliação do Ensino Médio:

Avaliação anual e censitária da proficiência dos alunos aplicada nas três séries deste nível de ensino.

Os resultados de proficiência são apresentados por disciplina (Língua Portuguesa e Matemática) e etapa de escolaridade (2º, 5º e 9ºs anos EF; 1º, 2º e 3ºs anos do EM e EJA EM), sendo enviados para cada Coordenadoria Regional de Desenvolvimento da Educação (Crede) e para cada escola em formato de boletins de dados agregados, com gráficos comparativos das proficiências (Escola, Crede, Rede), compilações dos dados de frequência escolar e outros dados contextuais.

Os dados contextuais, por sua vez, são coletados pela Coave em dois momentos: junto aos testes de proficiência, quando são aplicados questionários contextuais socioeconômicos; e via Sistema Integrado de Gestão Escolar (Sige Escola), uma plataforma virtual que, alimentada diariamente pelas escolas, permite à gestão central o manejo em tempo real das informações intraescolares por aluno (matrícula e enturmação de alunos, frequência, resultados de avaliações internas e médias por disciplina), para os diferentes níveis e interesses da rede. Os dados coletados são organizados num banco de dados único, estadual,- e disponibilizados de maneira consolidada para os distintos usuários da avaliação (Seduc, Crede e Escola) na plataforma virtual.

A gestão central da Seduc ainda elabora índices próprios de qualidade da educação, apresentando resultados sintéticos com o objetivo de traçar metas de qualidade para as escolas. O Índice de Desempenho Escolar (IDE), para escolas do EF, reúne três elementos: a proficiência da escola no Spaece, a taxa de participação na avaliação e o fator de ajuste para universalização do aprendizado, considerando a equidade entre os alunos. Já o Índice de Desempenho Escolar do Ensino Médio (IDE Médio) tem cálculo similar ao Ideb, mas com divulgação anual e não contempla o fator de equidade do outro indicador.

De acordo com informações da Seduc, o uso dos resultados subsidia intervenções com base nos pontos fracos e fortes, possibilitando aos professores, dirigentes escolares e gestores o (re)planejamento de intervenções focalizadas nas reais necessidades de aprendizagem. Em se tratando de uma avaliação de característica longitudinal, o Spaece possibilita acompanhar o progresso de aprendizagem de cada aluno ao longo do tempo. Os gestores cearenses reafirmam que a periodicidade e a

morosidade da divulgação dos resultados nacionais fazem com que o estado mantenha e busque aperfeiçoamento de suas próprias metodologias de avaliação, sem, contudo, abandonar as avaliações nacionais como metas referenciais.

A ideia de acompanhamento pedagógico com base nos resultados reforça a disseminação de gráficos, mapas e boletins comparativos, de quantidade de alunos em cada grupo de classificação do Spaece e sua interpretação pedagógica, bem como dados de frequência, médias nas diferentes disciplinas, entre outros, visando iluminar a discussão sobre equidade na rede estadual e nas redes municipais.

Com relação à elaboração e utilização de indicadores, observa-se uma clara influência das políticas nacionais nesse quesito. Ainda que com ajustes, o IDE e IDE Médio foram pensados de forma alinhada ao Ideb e com periodicidade anual, para que a gestão e a rede possam utilizá-los como metas intermediárias e compará-los com o Ideb. Outro ponto de destaque é que as chamadas políticas de bonificação, além de se diferenciarem em sua forma frente a outras experiências, não se constituem como um ponto central ou essencial na elaboração de políticas educacionais e alcance de metas. Ao atrelar a bonificação dada às escolas com maior desempenho a um trabalho em conjunto com outras escolas mais deficitárias, observa-se o estabelecimento de um regime de colaboração tanto entre gestores escolares quanto entre estado e municípios, fato ainda pouco explorado pelas gestões estaduais.

Uma tendência distinta de São Paulo e Ceará: a ausência de sistemas próprios de avaliação externa

Apesar da forte expansão de avaliações externas em estados e municípios por influência da política de avaliação do governo federal, adicionada à incorporação de indicadores de qualidade da educação, à semelhança do Ideb, como salientado por Bauer e Reis (2013), Bauer et al. (2017), Bonamino (2013) e Sousa (2014), chama atenção que dentre as 27 unidades federadas identificam-se, em sentido contrário ao movimento nacional, estados: i) que não desenvolveram iniciativas próprias de avaliação externa, como Amapá, Roraima e Santa Catarina; ii) cujas iniciativas próprias aconteceram de forma episódica, como Maranhão e Sergipe; iii) cujas avaliações foram criadas recentemente, como Mato Grosso e Rio Grande do Norte.

De acordo com a responsável pela Gerência de Avaliação da Educação Básica e Estatísticas Educacionais da Secretaria de Estado de Educação de Santa Catarina

(SEE/SC), há uma preocupação com a ausência de avaliação externa desenvolvida pelo estado, mas o estado faz uso das avaliações externas no sentido de considerarem os resultados no processo de ensino e aprendizagem. Em 2015, em parceria com o Inep, profissionais da SEE/SC e do Conselho Estadual de Educação de SC chegaram a realizar estudos para a implantação de uma avaliação própria, no entanto concluiu-se que as avaliações promovidas e coordenadas pelo Inep forneciam indicadores suficientes, não havendo necessidade de sobreposição.

Isso indica que o desafio em relação às avaliações externas em SC é o uso pedagógico de seus resultados e sua articulação com outras ações e políticas educacionais. Segundo a gerente de avaliação, “estamos promovendo estudo e ações (formação continuada de gestores), para que os gestores façam uso pedagógico desses indicadores, promovendo o diálogo entre as avaliações internas e externas numa perspectiva de trabalharmos o que chamamos de uma cultura de avaliação da e na escola, envolvendo as avaliações internas, externas e a avaliação institucional, amparadas na legislação vigente, na nossa Proposta Curricular do Estado e no Projeto Político Pedagógico da Escola.”. Para Perboni (2016, p. 239), mesmo sem possuir um sistema próprio de avaliação, o estado “especula a preocupação com os resultados da avaliação nacional expressos nas notas do Ideb. Divulga inclusive que as melhoras no índice se devem às mudanças efetuadas no sistema estadual de educação”.

No Mato Grosso, pesquisa inicial junto à Secretaria de Estado de Educação de Educação, Esporte e Lazer do Mato Grosso (Seduc/MT) identificou a aplicação de uma avaliação externa em 2016, intitulada Avaliação Diagnóstica do Ensino Público Estadual de Mato Grosso (ADEPE-MT). Caracterizada como a primeira fase da futura Avaliação Diagnóstica do Ensino Público do Estado de Mato Grosso (AVALIA-MT), a ADEPE-MT tinha por objetivo “produzir e disseminar informações que subsidiem a reflexão do professor sobre a sua prática pedagógica e proporcionar aos gestores dados para a formulação, o monitoramento/acompanhamento e a reformulação de políticas” (MATO GROSSO, 2016). Segundo o Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (CAEd), a iniciativa foi desenvolvida pelo Núcleo de Avaliação, Investigação e Análise de Dados Educacionais (NAIADE), da Seduc/MT, em parceria com a Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), por meio do CAEd.

Para o secretário de educação, Permínio Pinto, a motivação para tal iniciativa parece estar em conhecer o nível de aprendizado dos estudantes por índices próprios do

estado, de modo que não seria mais necessário “esperar a cada dois anos os dados de avaliações realizadas pelo governo federal”. O acompanhamento da política federal também é evidenciado na fala do secretário quando destaca a existência “de escolas que, desenvolvendo uma boa gestão, avançam em seus índices de qualidade e ficam acima da média nacional, enquanto que outras unidades próximas não atingem a média”, sendo que “o trabalho será na perspectiva de equalizar essa distorção [...] a avaliação não tem o objetivo de ranquear as escolas, mas corrigir diferenças”⁷.

No Rio Grande do Norte, o CAEd também esteve associado à iniciativa de avaliação externa própria – no Sistema Integrado de Monitoramento e Avaliação Institucional (SIMAIS) – a partir de 2017. Criado em 2016 pela Secretaria de Estado da Educação e da Cultura do Rio Grande do Norte (SEEC/RN), o SIMAIS tinha por objetivo “aferir, com maior precisão, a qualidade do ensino ofertado pela rede estadual de ensino”. Abrangendo alunos dos 5º, 6º e 9º anos do EF e 1ª e 3ª séries do EM, “desde a sua implementação, o número total de estudantes que participaram do SIMAIS chega a quase 90 mil”. Em 2017, passando a ser realizado em parceria com o CAEd, o SIMAIS avaliou mais de 14 mil estudantes, tendo como foco a 3ª série EM, em Língua Portuguesa e Matemática, objetivando “tornar-se uma valiosa ferramenta para gestores e professores, na medida em que os resultados auxiliam na produção de diagnósticos acerca da realidade escolar”⁸.

Quanto às iniciativas do Maranhão e de Sergipe, há divergências entre estudos consultados. Oliveira (2015) não faz menção à existência de iniciativas próprias no Maranhão, mas Lopes (2007) e Perboni (2016) destacam a realização da Avaliação Estadual da Escola Pública, nos anos de 2000 e 2001, e Brooke, Cunha e Faleiros (2011) mencionam o Projeto de Avaliação do Maranhão em 2000. Perboni (2016) cita a existência dessa iniciativa em 2010, sendo que essa tese teve como recorte o período de 2003 a 2014 e menciona a intenção da SEE/MA em realizar parceria com a Universidade Estadual do Maranhão para criar e implementar o Sistema Maranhense de Avaliação da Aprendizagem Escolar (SIMADE). No sítio da SEE/MA não foram encontradas informações sobre o SIMADE, mas há menção à aplicação da “Avaliação Maranhão”, em 2015, caracterizada como uma “iniciativa preliminar para consolidar um sistema estadual de avaliação de referência para a administração central da secretaria,

⁷ Disponível em: <<http://www.mt.gov.br/-/3647924-governo-lanca-projeto-de-avaliacao-do-ensino-em-mato-grosso>>. Acesso em: 2 jan. 2017.

⁸ Disponível em: <<http://simais.caedufff.net/avaliacao-educacional/o-simais/>>. Acesso em: 2 jan. 2018.

unidades regionais de educação, escolas, profissionais da rede de ensino e toda a sociedade maranhense”⁹.

Em Sergipe, o levantamento de Oliveira (2015) não indicou avaliações próprias no período de 1990 a 2015. Lopes (2007), Brooke, Cunha e Faleiros (2011) e Perboni (2016) assinalam a instituição, em 2004, do Sistema de Avaliação Periódica de Desempenho, que era composto pelo Exame de Avaliação da Educação Básica do Estado do Sergipe que teve aplicações em 2004, 2005 e 2006. Em pesquisa realizada no sítio da SEED/SE, são indicadas aplicações em 2004 e 2005 e orientações gerais para a realização em 2007, não tendo sido encontradas informações sobre a interrupção da iniciativa.

Para além das inconsistências e divergências de dados, a existência de estados que, a despeito da pressão que a Prova Brasil e o Ideb possam estar exercendo, ou nunca tiveram avaliação externa própria ou foi algo episódico, suscita questionamentos sobre a forma como tais estados têm lidado com a política nacional de avaliação externa. Sem desconsiderar as relações com o Saeb, principal instrumento de política de avaliação federal, que até 2003 era exclusivamente amostral, nossa atenção se concentra em seu desdobramento na Prova Brasil, face censitária do Saeb em escolas públicas de EF, associada ao Ideb, com peso indutor substancialmente diferente e superior sobre as políticas de avaliação dos estados.

A despeito das divergências de informações, o fato de não possuírem avaliações externas próprias ou de terem tido experiências pontuais, não pode ser tomado como ausência absoluta de avaliações externas, pois suas políticas de avaliação podem estar se apoiando, em maior ou menor grau, nas iniciativas federais. Ao mesmo tempo, essa utilização das avaliações externas federais podem estar se processando não apenas como mera participação desses estados nas avaliações nacionais, mas em articulação com outras iniciativas específicas das respectivas políticas estaduais de avaliação, não se configurando nem como adesão total, nem como recusa completa a esse tipo de avaliação, podendo-se aventar como hipótese, a ser confirmada em pesquisas ulteriores, relações mais complexas entre entes federados.

⁹ Disponível em: <<http://www.ma.gov.br/avalia-maranhao-vai-analisar-desempenho-de-estudantes-e-melhorar-a-qualidade-da-educacao/>>. Acesso em: 25 jan. 2017.

Considerações finais

Diante dos dados compilados, algumas conclusões podem ser evocadas. A adesão continuada ao Saresp por alguns municípios revela que eles o fazem pela possibilidade de ter resultados anuais como referência para tomar medidas para melhoria dos resultados na Prova Brasil e no Ideb. Além dos resultados dos estudantes nas provas padronizadas, que permitem o desenvolvimento de diversas ações, como formação dos professores, análise dos currículos escolares, aquisição de materiais e recursos didáticos de acordo com as necessidades de aprendizagem dos alunos, o cálculo do Índice de Desenvolvimento da Educação de São Paulo (Idesp) favorece uma análise sobre o fluxo escolar, promovendo medidas para combater o abandono e a reprovação no EF. Portanto, a adesão ao Saresp parece se constituir em um importante instrumento da gestão educacional.

No Ceará, os dados educacionais administrados pela Coave, tanto do Spaece quanto do Sige, configuram-se como base permanente para a elaboração de materiais pedagógicos e de gestão, servindo como parâmetro para rede na (re)elaboração de políticas educacionais. A agilidade no processamento de dados via Sige faz com que as escolas tenham que se debruçar sobre seus números, organizando o seu trabalho e o trabalho da Seduc. Para os gestores entrevistados, a consolidação dos dados em tempo hábil, além de oferecer material consistente para que a escola avalie e (re)formule suas práticas, estimula o acompanhamento permanente dos resultados escolares e o desenvolvimento de práticas pedagógicas e dinâmicas de avaliação mais eficientes. Ainda que os indicadores elaborados pela gestão tenham similaridade com o Ideb, pondera-se que a inserção do fator de equidade dos alunos pode ser vista como uma forma de enfrentamento das distorções relativas ao cálculo de médias constantes na elaboração de indicadores, além de indicar que a gestão central considera a aprendizagem equitativa como um fator de qualidade.

Com vistas aos estados que não desenvolveram iniciativas próprias de avaliação externa ou cujas iniciativas próprias aconteceram de forma episódica ou muito recentemente, foi possível identificar interfaces com as iniciativas federais, reforçando o lugar das políticas de avaliação no processo de reforma do Estado.

Referências

ADAMS, D.; ACEDO, C.; POPA, S. In search of quality education. In: _____. (Ed.). *Quality and qualities: tensions in education reforms*. Rotterdam: Sense; Paris: Unesco: International Bureau of Education, 2012. p. 1-22.

ARCAS, P. *Implicações da progressão continuada e do Saresp na avaliação escolar: tensões, dilemas e tendências*. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

BAUER, A. É possível relacionar avaliação discente e formação de professores? *Educação em Revista*, Belo Horizonte, v. 28, n. 2, p. 61-82, jun. 2012

BAUER, A. et al. Iniciativas de avaliação do ensino fundamental em municípios brasileiros: mapeamento e tendências. *Revista Brasileira de Educação*, v. 22, n.71, p. 1-19, 2017.

BAUER, A.; REIS, A. T. Balanço da produção teórica sobre avaliação de sistemas educacionais no Brasil: 1988-2011. Trabalho apresentado na 36ª Reunião da Anped. Goiânia. 29 set. a 02 out. 2013.

BONAMINO, A. M. C. Avaliação educacional no Brasil 25 anos depois: onde estamos? In: BAUER, A.; GATTI, B. A. (Org.). *Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil: implicações nas redes de ensino, no currículo e na formação de professores*. Florianópolis: Insular, 2013. p. 43-60.

BONAMINO, A. M. C.; BESSA, N.; FRANCO, C. (Org.). *Avaliação da educação básica: pesquisa e gestão*. Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio; São Paulo: Loyola, 2004.

BRASIL. *Lei nº 9394 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. 20 dez. 1996.

BRASIL. *Plano Nacional de Educação (PNE) – Lei nº 13.005.25 de junho de 2014*.

BROOKE, N. P.; CUNHA, M. A.; FALEIROS, M. A. *Avaliação externa como instrumento da gestão educacional nos estados: relatório final*. Belo Horizonte: Game/UFMG; Fundação Victor Civita, 2011.

CEARÁ. Secretaria da Educação Básica. Coordenadoria de Planejamento e Políticas Educacionais. Célula de Pesquisa e Avaliação Educacional. Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará – SPAECE 2004 – *Relatório Regional. Crede 15 – Tauá*. Fortaleza: SEDUC/CESGRANRIO, 2005.

CHAPPAZ, R. O. *A Prova São Paulo e as tensões das avaliações externas: diálogos com o currículo oficial da rede municipal de ensino de São Paulo*. 2015. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

DOURADO, L. F. (Coord.); OLIVEIRA, J.; SANTOS, C. A. *A qualidade da educação: conceitos e definições*. Brasília: MEC/Inep, 2007.

FERNANDES, R. *Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), 2007.

FRANCO, C.; ALVES, F.; BONAMINO, A. Qualidade do ensino fundamental: políticas, suas possibilidades, seus limites. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 28, n. 100, especial, p. 989-1014, out. 2007.

LOPES, V. V. *Cartografia da avaliação educacional no Brasil*. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

MACHADO, C.; ALAVARSE, O.; ARCAS, P. Sistemas estaduais de avaliação: interfaces com qualidade e gestão da educação. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, v. 31, n. 3, p. 667 - 680, set./dez. 2015.

MADAUS, G. F. The influence of testing on the curriculum. In: TANNER, Laurel N. (Ed.). *Critical issues in curriculum: Eighty-seventh Yearbook of the National Society for the Study of Education*. Part I. Chicago, IL: University of Chicago Press, 1988. p. 83-121.

MAGALHÃES JÚNIOR, A. G.; LIMA, D.; FARIAS, M. A. *Política de avaliação educacional no Estado do Ceará: histórico dos programas de avaliação da Secretaria de Educação Básica do Ceará (Seduc)*. Tópicos Educacionais, Recife, v. 19, n. 2, p. 54-75, jul./dez. 2013.

MATO GROSSO. *Avaliação Diagnóstica do Ensino Público Estadual de Mato Grosso – ADEPE-MT: informes e orientações para a realização*. 2016

OLIVEIRA, L. K. M. Sistemas Estaduais de Avaliação da Educação Básica. *Audiência Pública da Comissão de Educação*, Câmara dos Deputados do Ceará, Ceará, 13 out. 2015.

PERBONI, F. *Avaliações externas e em larga escala nas redes de educação básica dos estados brasileiros*. 2016. 269f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente - SP.

RISOPATRON, V. E. *El concepto de calidad de la educación*. Chile: Unesco/Orealc, 1991.

SÃO PAULO (Estado). *Plano Estadual de Educação (PEE)*. Lei nº 16.279, 08 de julho de 2016.

SÃO PAULO (Estado). *Saresp 2009 - Informe para adesão das redes municipal e particular*. FDE/SEE, 2009.

SILVA, T. T. O projeto educacional da Nova Direita e a retórica da Qualidade Total. In: SILVA, T. T.; GENTILI, P. *Escola S. A.: quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo*. Brasília: CNTE, 1996. p. 167-188.

SOUSA, S. M. Z. L. Avaliação externa e em larga escala no âmbito do Estado brasileiro: interface de experiências estaduais e municipais de avaliação da educação básica com iniciativas do governo federal. In: BAUER, A.; GATTI, B. A. (Org.). *Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil: implicações nas redes de ensino, no currículo e na formação de professores*. Florianópolis: Insular, 2013. p. 61-85.

SOUSA, S. M. Z. L. Concepções de qualidade da educação básica forjadas por meio de avaliações em larga escala. *Avaliação*, Campinas; SP, v. 19, n. 2, p. 407-420, jul. 2014.

SOUSA, S. M. Z. L.; OLIVEIRA, R. P. de. Sistemas estaduais de avaliação: uso dos resultados, implicações e tendências. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 40, n. 141, p. 793-822, set./dez. 2010.

O USO DOS RESULTADOS DA AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL NOS PROCESSOS DE GESTÃO EM INSTITUIÇÕES DE EDUCAÇÃO SUPERIOR: UMA REVISÃO SISTEMÁTICA

Cristiano Dornelas de Andrade¹

Introdução

Neste estudo, interessa-nos apresentar os resultados de uma revisão sistemática das teses e dissertações defendidas no Brasil entre os anos de 2004 e 2017 e que tematizam a articulação entre autoavaliação institucional e os processos de planejamento/gestão em Instituições de Educação Superior (IES), no contexto do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). O levantamento da referida produção acadêmica foi feito a partir do Catálogo de Teses e Dissertações da Capes, durante o mês de janeiro de 2018, como uma das etapas de uma pesquisa mais ampla, em desenvolvimento, no âmbito de um curso de mestrado em educação.

Em 2018, o SINAES, que foi instituído pela Lei 10.861/2004, completou quatorze anos de vigência no país. Embora os efeitos de uma política pública na área da educação demandem, em geral, muito tempo para que as mudanças por ela trazidas sejam de fato consolidadas, é possível fazer um balanço dos avanços e recuos decorrentes dessa política de avaliação da Educação Superior em curso no país.

Dias Sobrinho (2004) afirma que a centralidade do SINAES reside numa mudança de concepção acerca de avaliação institucional e de educação superior: em vez de uma política centrada em exames e preocupada com índices e rankings de instituições e cursos, teria lugar o modelo que procura conhecer a dinâmica e o processo da avaliação institucional em cada IES e dos respectivos cursos. E identifica os princípios norteadores do SINAES: responsabilidade social, reconhecimento da diversidade do sistema, respeito à diversidade institucional, globalidade, continuidade, compromisso com a formação e publicidade. De tais princípios decorreriam as características marcantes da proposta: participação, integração, rigor, eficácia formativa, efetividade social, flexibilidade e institucionalidade.

¹ Pedagogia, Mestrado em Educação/UFPE. Técnico em Assuntos Educacionais/UFPE. Professor e Coordenador da CPA no Centro Universitário UNIFACOL. Membro dos Grupos de Pesquisa Lappes/UFPE e GPAPE/IFPE.

O SINAES está permeado do conceito de qualidade; é o que se nota, por exemplo, nas finalidades apresentadas no § 1º do Art. 1º da Lei 10.861, que estabelece:

O SINAES tem por finalidades a melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da expansão da sua oferta, o aumento permanente da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social e, especialmente, a promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior, por meio da valorização de sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional.

Dias Sobrinho (in BALZAN; DIAS SOBRINHO, 2011) afirma que o conceito de qualidade presente nas experiências de avaliação institucional desenvolvidas em universidades federais brasileiras na década de 1990 (as quais influenciaram a construção do SINAES) remetia à avaliação como processo formativo, autônomo, não tecnocrático, flexível, democrático, multidimensional, compreendendo a IES como uma pluralidade constituída numa rede de relações. Qualidade e avaliação não podiam ser separadas. A qualidade se encontrava não nos produtos finais, mas nos processos, nas relações, como uma construção intersubjetiva. Havia uma oposição clara ao que ficou conhecido como quantofrenia, a preocupação com índices, números, estatísticas, resultados quantificáveis. Ao mesmo tempo, qualidade significava compromisso com uma educação preocupada não apenas com a formação de mão de obra qualificada para o mercado, mas com uma formação integral do cidadão e profissional.

Entretanto, discutindo as políticas e os conceitos de qualidade, Dias Sobrinho (2012) afirma que, no contexto da globalização econômica, capitalista e informacional em que nos encontramos, a educação superior sofreu profundas transformações, que provocaram o deslocamento de suas referências centrais: da sociedade à centralidade do mercado, das humanidades à centralidade das disciplinas técnicas, para que a educação superior motorize a economia, por meio da produção e transmissão de conhecimentos úteis, instrumentais, de base técnico-informática. A alternativa a esse modelo estaria numa concepção radicalmente diversa para o conceito de qualidade da educação: aquela que tem como primazia a ética e a pertinência e relevância social; a qualidade que está nos “projetos e processos de emancipação dos indivíduos e das comunidades humanas em todas as suas dimensões” (p. 601). E aponta outros elementos de vinculação entre a globalização e a educação superior brasileira hoje: a hegemonia da educação vista como

um negócio, a serviço e em benefício do setor privado; a formação de capital intelectual valorizado pelo mercado e sustentado na inovação tecnológica, com vistas a garantir ao país competitividade global; qualidade da educação afetada pela lógica do êxito individual; preferência do Estado pela construção de sistema em que avaliação e regulação estão associados, considerando-se avaliação como controle.

O protagonismo da autoavaliação para impulsionar mudanças

O SINAES apresenta-se como uma política de Estado, colocando a avaliação institucional como centro do processo (MEC, 2004), ao lado da avaliação dos cursos e do desempenho dos estudantes, buscando uma visão global (tanto na perspectiva do objeto de análise quanto na perspectiva dos sujeitos participantes) e abrangente em seu alcance nacional (abrange 2.448 instituições, entre universidades, institutos federais, centros universitários e faculdades¹), mas respeitando a pluralidade das instituições que compõem o Sistema Federal de Ensino, com exceção para aquilo que existe de comum na educação superior independentemente do tipo de IES. Configura-se como uma proposta para fomentar a cultura de avaliação, compreendida como um processo necessário, permanente, construtivo e formativo, buscando-se a melhoria de cada uma das instituições e do seu conjunto no país.

Ribeiro (2011, p. 57) destaca que os desafios impostos ao SINAES são grandes e complexos

(...) não só pelas dificuldades inerentes ao ato mesmo de avaliar, como também pelas características do Sistema Federal de Ensino Superior Brasileiro, quais sejam: a quantidade de IES, as suas diferentes formas de constituição e tamanho, a concentração das IES nas regiões geográficas mais desenvolvidas do país, etc.

Da maneira como foi concebida no SINAES, a avaliação institucional não tem um fim em si mesma, visto que os seus resultados devem subsidiar os processos internos de gestão numa IES, com vistas a proporcionar o desenvolvimento e a maior efetividade acadêmica do ensino, da pesquisa e da extensão. Essa maior efetividade deve se traduzir em melhorias nas diversas dimensões de uma IES, fixadas no Art. 3º da Lei 10.861/2004: a missão e o plano de desenvolvimento institucional (PDI); a política

¹ Cf. Notas Estatísticas do Censo da Educação Superior 2017 (DEED/INEP/MEC).

para o ensino, a pesquisa, a pós-graduação, a extensão e as respectivas formas de operacionalização; a responsabilidade social da instituição; comunicação com a sociedade; as políticas de pessoal; organização e gestão da instituição; infraestrutura física; planejamento e avaliação; políticas de atendimento aos estudantes; e sustentabilidade financeira.

Para diagnosticar a situação da IES em cada uma dessas dez dimensões, o SINAES prevê o uso de procedimentos e instrumentos diversificados, articulados entre si e complementares, dentre os quais a autoavaliação e a avaliação externa² *in loco*.

Fica estabelecido que o protagonismo deve ser da própria instituição, responsável por conduzir a autoavaliação, instalando para isso uma Comissão Própria de Avaliação (CPA) representativa dos variados segmentos acadêmicos (alunos, professores, funcionários) e também da sociedade civil, constituída de forma paritária. Esse processo de autoavaliação é realizado anualmente, sendo consolidado em ciclos trienais e registrado em relatórios produzidos pela CPA. O diagnóstico deve ser feito comparando aquilo que tinha sido planejado pela IES, em seus planos e projetos³, com aquilo que efetivamente foi alcançado, e propondo ações e melhorias a partir dos dados levantados.

Tais relatórios de autoavaliação possuem grande potencial impulsionador de mudanças, podendo contribuir para a (re)definição de políticas e práticas institucionais, desde que os resultados e diagnósticos neles apontados encontrem eco nos processos de gestão, tomada de decisão e (re)planejamento da IES.

A produção de teses e dissertações no período de 2004 a 2017

Uma justificativa que fundamenta o presente estudo, bem como o tema aqui delimitado, é o expressivo interesse do meio acadêmico brasileiro, nas três últimas décadas, pelo tema da avaliação, o que é demonstrado pelo crescimento do número de pesquisas científicas sobre o assunto. E o aumento foi ainda mais significativo se compararmos o período de vigência do SINAES com o período anterior.

² A avaliação externa ocorrerá como requisito para publicação dos atos autorizativos: credenciamento e recredenciamento de uma instituição, e autorização, reconhecimento ou renovação de reconhecimento de um curso. É realizada por comissões de visita *in loco*, constituídas por docentes externos à IES designados pelo INEP/MEC.

³ Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), Projeto Pedagógico Institucional (PPI), Projetos Pedagógicos de Cursos (PPC), dentre outros possíveis documentos criados por iniciativa da IES.

Por exemplo, em consulta ao Catálogo de Teses e Dissertação da CAPES⁴, realizada durante o mês de janeiro de 2018, utilizando os filtros tipo de produção (Mestrado-dissertação e Doutorado-tese) e grande área do conhecimento (ciências humanas, ciências sociais), e aplicando apenas três descritores (“avaliação institucional”, “avaliação da educação superior” e “auto-avaliação”), buscamos estabelecer uma comparação entre dois períodos: de 1987 a 2003 e 2004 a 2017, anterior ao SINAES e durante sua vigência, respectivamente. Os números apresentados na Tabela 1 impressionam, com um aumento de 306% na quantidade de teses e dissertações defendidas:

Tabela 1 – Produção acadêmica (teses e dissertações) sobre avaliação, conforme descritores selecionados, comparando o período de 1987 a 2003 com o período de vigência do SINAES.

Descritores	1987-2003		2004-2017		
	Teses	Dissertações	Teses	Dissertações	
Avaliação institucional	17	127	101	308	
Avaliação da educação superior	3	0	60	130	
Auto-avaliação	15	44	49	189	
SUBTOTAL	35	171	210	627	
TOTAL	206		837		% Crescimento: 306%

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir do Catálogo de Teses e Dissertação da CAPES.

Neste primeiro levantamento, não fizemos a exclusão dos arquivos em duplicidade, porque não seria relevante para o objetivo central de nosso estudo. Entretanto, visto que a quantidade de obras do período anterior a 2004, nas linhas dos descritores “avaliação da educação superior” e “auto-avaliação”, não foi elevado em relação ao montante do período seguinte, mesmo excluídas as repetições de pesquisas científicas, o crescimento percentual continuaria bastante expressivo. Para a adequada compreensão desse fenômeno é necessário considerar que, no cenário nacional, a

⁴ “Em julho de 2002, a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) disponibilizou o catálogo de teses – CT com referências e resumos das teses/dissertações defendidas em programas de pós-graduação do país, com o objetivo de facilitar o acesso a estas informações. As informações bibliográficas das dissertações de mestrado e das teses de doutorado aqui publicadas são fornecidas diretamente a Capes pelos programas de pós-graduação de todo o país, que se responsabilizam pela veracidade dos dados. (...) Inicialmente foram disponibilizados 125.000 resumos de teses/dissertações no período de 1996 a 2001. Em um trabalho contínuo pela melhoria e ampliação dos dados disponíveis, também foram resgatados e incluídos referências de trabalhos defendidos desde 1987 em diante. A partir de então, os dados são atualizados anualmente após o informe de atividades pelos programas de pós-graduação do país à Capes” (Fonte: http://sdi.capes.gov.br/banco-de-teses/02_bt_sobre.html. Acesso em: 02/02/2018).

avaliação da educação superior tem estado no centro da agenda política do Brasil nas duas últimas décadas, como decorrência de várias políticas públicas implementadas num modelo de Estado regulador/avaliador.

Avançando em direção ao propósito estabelecido nesta revisão, fizemos uma nova consulta ao catálogo da Capes, também em janeiro de 2018, utilizando novamente os filtros tipo de produção (Mestrado-dissertação e Doutorado-tese) e grande área do conhecimento (ciências humanas, ciências sociais), porém agora restringindo o ano de defesa ao período de 2004 a 2017 e ampliando o número de descritores, segundo o critério de vinculação mais direta e relevante para nosso objeto de investigação: “SINAES”, “CPA”, “avaliação interna”, “autoavaliação institucional”, “políticas de avaliação da educação superior” e “avaliação institucional externa”, encontramos os resultados expostos na Tabela 2:

Tabela 2 – Produção acadêmica (teses e dissertações) que aborda a avaliação institucional no contexto do SINAES, no período de 2004 a 2017.

Descritores	2004-2017	
	Teses	Dissertações
Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior ou SINAES	29	30
Comissão Própria de Avaliação ou CPA	14	29
Avaliação interna	4	11
Autoavaliação (ou Auto-avaliação) institucional	9	29
Políticas de avaliação da educação (ou do ensino) superior	7	7
Avaliação institucional externa	2	4
SUBTOTAL GERAL	65	110
SUBTOTAL (sem repetições)	41	76
Total (sem repetições)	117	

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir do Catálogo de Teses e Dissertação da CAPES.

Observe-se que a penúltima linha da tabela corresponde ao subtotal sem repetições, depois de excluídas as obras que apareceram mais de uma vez em diferentes descritores.

Na sequência, passamos a uma segunda fase de nosso mapeamento: acessando o texto completo de cada uma das 117 obras, fizemos a leitura dos respectivos resumos e, em alguns casos, também da introdução, para identificar de forma mais precisa aquelas que discutiram especificamente a articulação entre a avaliação institucional e os processos de gestão no contexto das IES.

À medida que a leitura exploratória era realizada, elaboramos uma planilha com as seguintes informações das teses e dissertações selecionadas: ano de defesa, tipo de produção, título, autor(a), orientador(a), programa e IES de origem, área de concentração ou conhecimento, objetivos geral e específicos, palavras-chave, pressupostos, conceitos utilizados, marco teórico, abordagem e tipo de pesquisa, campo, instrumentos de produção e análise dos dados, principais resultados. Todo esse levantamento nos permitiu selecionar 23 produções, conforme Tabela 3:

Tabela 3 – Quantidade de teses e dissertações que abordam a relação entre avaliação e tomada de decisão no período de vigência do SINAES, por ano de defesa.

Ano de Defesa	Teses	Dissertações	Subtotal
2004	0	0	0
2005	0	0	0
2006	0	2	2
2007	0	0	0
2008	1	3	4
2009	0	0	0
2010	1	1	2
2011	1	1	2
2012	0	3	3
2013	0	1	1
2014	1	1	2
2015	1	2	3
2016	2	2	4
2017	0	0	0
Total	7	16	23

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir do Catálogo de Teses e Dissertação da CAPES.

Uma vez que a Lei 10.861 foi promulgada em abril de 2004, é compreensível que nos anos 2004 e 2005 não haja produção; a implementação e regulamentação do SINAES requer um período inicial de adaptação por parte das IES, o que também interfere no tempo necessário para o desenvolvimento de pesquisas com investigação empírica, por meio de observações e entrevistas. Observamos também que a produção de teses requer tempo ainda maior, devido à especificidade desse nível de pesquisa. Entretanto, no conjunto, a produção dos trabalhos se distribui de maneira equilibrada no recorte temporal.

O Quadro 1, a seguir, traz a lista das 7 teses e 16 dissertações selecionadas:

Quadro 1 – Teses e dissertações abordando a relação entre avaliação e gestão no período de vigência do SINAES (2004 a 2017).

Ano de Defesa	Tipo de Produção	Título	Autor(a)	Orientador(a)	Programa e IES de Origem	Área de Concentração ou Conhecimento	Temática Central
2006	Dissertação	A avaliação institucional como subsídio no processo de tomada de decisão: um estudo de caso em instituição privada de educação superior	Jamil Orlei de Souza Fonseca	Ana Maria Eyng	Mestrado em Educação / PUCPR	Pensamento Educacional Brasileiro e Formação de Professores	Analisa em que medida as informações oriundas da avaliação interna contribuem para o processo de tomada de decisão na busca da melhoria da qualidade institucional
2006	Dissertação	O processo de auto-avaliação institucional do Sistema Nacional de Avaliação de Educação Superior - SINAES como ferramenta de gestão estratégica nas IES: um estudo de caso	Jorge Henrique Mariano Cavalcante	Fátima Bayma de Oliveira	Mestrado Profissionalizante em Administração FGV	Administração de empresas	Analisa a autoavaliação como ferramenta de gestão estratégica
2008	Dissertação	Avaliação institucional: implicações administrativas na gestão da Universidade Federal da Bahia	Jacqueline dos Santos Silva	Robinson Moreira Tenório	Mestrado em Educação / UFBA	Educação, sociedade e práxis pedagógica	Analisa as implicações da avaliação institucional na esfera administrativa da UFBA a partir dos relatórios de auto-avaliação institucional
2008	Dissertação	Função ativa da avaliação institucional: um estudo sobre o processo de auto-avaliação na UNIR	Rita de Cássia Ramalho Rocha	Jorge Luiz Coimbra	Mestrado em Administração / UNIR	Gestão e sustentabilidade	Investiga a possibilidade de relação entre a avaliação institucional e as ações de mudanças desenvolvidas pelos gestores da UNIR
2008	Dissertação	Avaliação institucional e gestão no curso de Administração de Empresas e desdobramentos para o projeto pedagógico	Maria Gorete Abdo Leal	Luciane Maria Schlindwein	Mestrado em Educação / UNIVALI	Educação	Procura analisar a gestão da avaliação institucional em uma IES de SC e identificar o papel e o lugar da avaliação institucional no projeto pedagógico de curso
2008	Tese	Avaliação institucional: o uso dos resultados como estratégia de (re)organização dos espaços de discussão na universidade	Elizeth Gonzaga dos Santos Lima	Mara Regina Lemes De Sordi	Doutorado em Educação / UNICAMP	Ensino, avaliação e formação de professores	Investiga para que tem servido a avaliação institucional na UNEMAT.
2010	Tese	Avaliação da educação superior: condições, processos e efeitos da autoavaliação nos cursos de graduação da UFPA	Débora Alfaia da Cunha	Marília Fonseca	Doutorado em Educação / UnB	Educação	Analisa as práticas de autoavaliação da UFPA e seus efeitos em quatro cursos de graduação.
2010	Dissertação	A avaliação Institucional no processo de tomada de decisão em IES: Estudo de Caso das Faculdades SENAC/SC	Elita Grosch Maba	Sidnei Vieira Marinho	Mestrado em Administração / UNIVALI	Estratégia, gestão e sociedade	Analisa os fatores que facilitam e dificultam a apropriação dos resultados no processo de tomada de decisão
2011	Dissertação	Contribuições dos resultados da avaliação institucional para a gestão universitária: um estudo de caso em	Iracema dos Santos Lemos	Robinson Moreira Tenório	Mestrado em Educação / UFBA	Educação, sociedade e práxis pedagógica	Investiga a relação entre avaliação institucional e gestão universitária, no âmbito de uma IES privada de Salvador.

		uma IES privada de Salvador					
2011	Tese	O discurso da avaliação institucional - trajetória articulada no campo das políticas educacionais: um estudo de caso	Kátia Silva Cunha	Alfredo Macedo Gomes	Doutorado em Educação / UFPE	Educação	Analisa o discurso da avaliação institucional da UPE e a relação entre avaliação institucional e os processos de mudança na IES.
2012	Dissertação	Autoavaliação como instrumento de gestão na educação superior: o caso do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás - IFG	Ângela Maria de Menezes	José Vieira de Sousa	Mestrado em Educação / UnB	Educação	Analisa a apropriação pela gestão dos resultados da avaliação institucional na tomada de decisão, com ênfase nos resultados da CPA IFG.
2012	Dissertação	Políticas de avaliação, planejamento e a qualidade da educação superior	Marcelo Cichacz	Ana Maria Eyng	Mestrado em Educação / PUCPR	Pensamento Educacional Brasileiro e Formação de Professores	Analisa se os resultados da avaliação institucional subsidiam o planejamento e a gestão nas IES, na percepção dos gestores
2012	Dissertação	O processo de autoavaliação e suas implicações para a gestão do Instituto Federal Goiano - Campus Urutaí	Laura Olívia Oliveira Issy	Nádia Maria Pereira de Souza	Mestrado em Educação Agrícola / UFRRJ	Educação agrícola	Analisa se os resultados da autoavaliação estão sendo usados pelos gestores em suas tomadas de decisão
2013	Dissertação	Estudo do processo de avaliação interna - ferramenta de tomada de decisão, de autocontrole, de autoconhecimento e de melhoria na gestão das universidades e institutos federais	Lucilene Rebouças Oliveira	Daniel Nascimento e Silva	Mestrado Profissional em Engenharia de Produção / UFAM	Gestão da produção	Analisa a adequação entre a teoria gerencial e a avaliação interna no contexto do SINAES (como ferramenta de melhorias, relevância dos indicadores, etapas do processo gerencial a melhorar)
2014	Dissertação	O processo de auto-avaliação institucional como gerador e disseminador de conhecimentos estratégicos para as IES	Rosana Brito Santos	Edson Carvalho Guedes	Mestrado Profissional em Gestão em Organizações Aprendentes / UFPB	Administração	Analisa a autoavaliação como geradora de conhecimentos para a tomada de decisão
2014	Tese	Autoavaliação a partir da ótica dos gestores de uma instituição de ensino superior	Nelson Lambert de Andrade	Mere Abramowicz	Doutorado em Educação: Currículo / PUCSP	Educação: currículo	Analisa o papel da autoavaliação e suas repercussões no processo de tomada de decisão pelos gestores, a partir dos resultados da autoavaliação.
2015	Tese	Articulação entre a avaliação e o planejamento institucional sem instituições da rede de educação tecnológica	Rivailda Silveira Nunes de Argollo	Robert Evan Verhine	Doutorado em Educação / UFBA	Educação	Analisa como as instituições articulam avaliação e planejamento institucional, e o que interfere nessa articulação
2015	Dissertação	A articulação entre a autoavaliação e os processos de planejamento em instituições de ensino superior no	Giovana Fernanda Justino Bruschi	Alam Oliveira Casartelli	Mestrado Profissional em Gestão	Gestão educacional	Analisa como ocorre a articulação entre a auto-avaliação e o planejamento da IES

		estado do Rio Grande do Sul			Educacional / UNISINOS		
2015	Dissertação	A Avaliação Institucional e a Definição de Políticas Institucionais na UFSC	Rafael dos Santos Pereira	Renato Cislaghi	Mestrado Profissional em Métodos e Gestão em Avaliação / UFSC	Métodos e gestão da avaliação	Analisa como os resultados da avaliação institucional - externa e interna - vêm sendo utilizados na definição de políticas da UFSC, analisa a relação entre planejamento e avaliação
2016	Tese	Intencionalidades e efeitos da autoavaliação institucional na gestão de uma universidade multicampi	Arlete de Freitas Botelho	José Vieira de Sousa	Doutorado em Educação / UnB	Educação	Tenta compreender os efeitos da adesão da Universidade Estadual de Goiás ao SINAES, e suas implicações como mediação para a busca da qualidade.
2016	Dissertação	Uso dos resultados da autoavaliação institucional pelos gestores da Universidade de Brasília	June Alves de Arruda	Tatiane Paschoal	Mestrado Profissional em Administração / UnB	Administração pública e gestão de políticas públicas	Analisa o uso efetivo das avaliações para tomada de decisão
2016	Dissertação	A autoavaliação e gestão institucional na visão da Comissão Própria de Avaliação de IES privadas	Kelli Savi da Silva	Antonio Serafim Pereira	Mestrado em Educação / UNESC	Educação	Analisa a relação entre a autoavaliação institucional e o processo de tomada de decisão em faculdades isoladas de SC, na visão da CPA.
2016	Tese	Autoavaliação institucional e suas articulações com a reformulação curricular de cursos de graduação	Clícia Buhner Martins	Antonio Chizzotti	Doutorado em Educação: Currículo PUCSP	Educação: currículo	Analisa a relação entre autoavaliação institucional e reforma curricular dos projetos pedagógicos dos cursos de graduação da UEPG-PR.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Da análise do quadro acima, identificamos inicialmente que apenas 03 pesquisas (13% do total) investigaram a influência da autoavaliação no âmbito restrito de cursos de graduação, enquanto a maior parte (20 obras, isto é, 87% do total) discutiu o tema considerando a IES em sua globalidade.

Passando a uma leitura mais abrangente das teses e dissertações, especialmente das partes introdutórias e conclusivas, descobrimos outras evidências: 56,5% dos trabalhos tiveram como campo de investigação IES públicas (federais ou estaduais), enquanto 30,5% se debruçaram sobre a realidade de instituições do setor privado. Em dois estudos a categoria administrativa da IES não foi identificada e uma pesquisa estudou IES públicas e privadas simultaneamente.

Considerando o contexto mais amplo da pesquisa em andamento, dentro da qual se justifica a realização desta revisão sistemática, nosso foco de análise dos textos selecionados passa a ser identificar e sintetizar as conclusões mais recorrentes nas 23 pesquisas acima listadas, acerca do tema que lhes é comum: a relação entre autoavaliação institucional e processos de planejamento/gestão nas IES. Desse modo, elaboramos o quadro abaixo:

Quadro 2 – Conclusões sobre a relação entre avaliação e planejamento/gestão nas IES.

Síntese das Conclusões

Há, nas IES, cultura avaliativa, PORÉM não linear, com viés regulatório por parte dos gestores (voltado para o público externo, conceitos) em detrimento do aspecto formativo (voltado para o público interno);

Predomina a avaliação com caráter gerencialista e não democrático-emancipatório;

É reconhecida a necessidade de articular avaliação ao planejamento, mas isso não é feito de forma sistemática e intencional em boa parte dos casos;

Há o reconhecimento de que a autoavaliação pode fornecer informações capazes de potencializar a tomada de decisão;

Há dificuldades por parte da gestão para atender as demandas da autoavaliação;

É necessário aprimorar o processo de autoavaliação institucional.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Considerações finais

A educação superior é de tamanha importância para o desenvolvimento social e econômico de um país que exige do Estado e dos governos que se sucedem na condução das políticas públicas um pacto transgovernamental; uma política como o SINAES, construída sobre uma trajetória de lutas e embates de várias décadas no Brasil,

transcende e muito o limite temporal de um governo. A efetivação das políticas na prática e através da prática não acontece de forma linear, automática; trata-se de um processo complexo, que inclui a luta pelo poder, a conciliação de interesses e valores dos grupos, pessoas e entidades que participam desse construto social.

A síntese das conclusões resultantes das produções analisadas contribuiu para a delimitação do nosso objeto de estudo e dos objetivos definidos na pesquisa mais ampla, em andamento, evidenciando a possibilidade de diálogo com a produção acadêmica anterior e, ao mesmo tempo, apontando novos enfoques e perspectivas para o tema em debate.

Referências

BALZAN, Newton Cesar; DIAS SOBRINHO, José (Orgs.). *Avaliação Institucional: teoria e experiências*. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BRASIL. *Lei nº 10.861*, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras proficiências. Brasília, 2004.

DIAS SOBRINHO, José. Sobre a proposta do “Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior”. *Avaliação*, Campinas, V.9, n.1, p. 113-124, nov.2004.

_____. Políticas e Conceptos de Calidad: dilemas e retos. *Avaliação*, Campinas; Sorocaba, SP, v. 17, n. 3, p. 601-618, nov. 2012.

MEC. *Diretrizes para a Avaliação das Instituições de Educação Superior*. Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES). Brasília, 2004.

RIBEIRO, Jorge Luiz Lordêlo de Sales. Avaliação das universidades brasileiras as possibilidades de avaliar e as dificuldades de ser avaliado. *Avaliação*, Campinas; Sorocaba, SP, v. 16, n. 1, p. 57-71, mar. 2011.

O PAPEL DA CAPES NO FOMENTO À PESQUISA NAS ÁREAS DE EDUCAÇÃO E ENSINO: CENÁRIO DA CONCESSÃO DE BOLSAS

Mario Ruela Filho¹

Andreza Barbosa²

Introdução

Presente na consolidação da PG no Brasil a CAPES atua como agência reguladora e de fomento às pesquisas que visam o desenvolvimento econômico e social do país. Desde 1981, a agência é responsável pela elaboração do Plano Nacional da Pós-Graduação (PNPG) que, enquanto política pública, orienta as ações da CAPES. No entanto, observamos que a preocupação com a qualificação de pesquisadores comprometidos com o desenvolvimento científico e tecnológico está na concepção da agência, em 1951 e persiste inclusive em todos os PNPG, desde 1975, quando o plano foi proposto como parâmetro estratégico para o desenvolvimento da PG. Apesar da existência de vácuo temporal de 1990 e 2004, em virtude da não homologação do PNPG elaborado em 1989, vivenciamos atualmente o VI PNPG (2011-2020).

Neste plano é anunciada a articulação com o Plano Nacional de Educação (PNE)³, ao considerar como grande desafio o desenvolvimento da qualidade da Educação Básica. O desafio mencionado no PNPG está nas propostas do PNE para a pós-graduação, expresso em duas metas:

Meta 14: elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação *stricto sensu*, de modo a atingir a titulação anual de 60.000 (sessenta mil) mestres e 25.000 (vinte e cinco mil) doutores. [...]

Meta 16: formar, em nível de pós-graduação, 50% (cinquenta por cento) dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos (as) os (as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino. (BRASIL, 2014)

¹ Doutorando e Mestre em Educação pela UNIMEP, Graduado em Pedagogia pela UNIFEOP. Docente da Universidade do Estado de Minas Gérias –UEMG. Vinculado ao Núcleo de Estudos e Pesquisas em Memória, Cultura e Educação.

² Doutora em Educação Escolar pela UNESP, Mestre em Educação pela USP e graduada em Pedagogia pela UNESP. É docente do Programa de Pós-Graduação em Educação do Centro Universitário Salesiano de São Paulo – UNISAL.

³ Quando da publicação do VI PNPG, em 2010, o projeto de lei que daria origem ao PNE ainda estava em tramitação, mas as metas 14 e 16, que fazem referência à PG foram mantidas no texto publicado em 2014 na forma da Lei n. 13.005 de 2014.

Se considerarmos esta articulação entre os dois planos e a afirmação do VI PNPG de que 50% dos pós-graduandos no Brasil são bolsistas, notaremos a importância das bolsas de estudos para a qualificação de pesquisadores comprometidos com desenvolvimento científico e tecnológico, especialmente para o desenvolvimento da Educação Básica. Neste sentido, a Diretoria de Formação de Professores da Educação Básica (DEB) da CAPES mostra-se alinhada a esta articulação ao definir o “[...] fomento a projetos de estudos, pesquisas e inovação, desenvolvendo um conjunto articulado de programas voltados para a valorização do magistério” como um de seus eixos de atuação (BRASIL, 2018a).

Estas observações nos levam a considerar que a pós-graduação deve estar comprometida com a qualidade da Educação Básica e que a concessão de bolsas de estudo são a principal forma de estimular o crescimento da PG. Assim, parece ser relevante analisar a evolução/distribuição das bolsas para as áreas de Educação e Ensino por parte da CAPES ao longo do período de vigência do atual PNPG –2010 a 2016, pois os dados de 2017 sobre as bolsas ainda não foram divulgados pela agência.

A CAPES e os PNPG, um breve histórico

A CAPES surge em 11 de julho 1951, pelo Decreto n. 29.741, que instituiu uma comissão para promover a Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. No Artigo 2º, o Decreto define como objetivos para a Campanha a garantia de formação de pessoal especializado em qualidade e quantidade necessárias para o desenvolvimento econômico e social do país e “[...] oferecer aos indivíduos mais capazes, sem recursos próprios, acesso a todas as oportunidades de aperfeiçoamentos.” (BRASIL, 1951). Devemos considerar que o Artigo 2º não menciona a concessão de bolsas de estudos como forma de propiciar acesso aos menos afortunados de recursos próprios, aliás, a palavra “bolsa” aparece uma única vez no Decreto n. 29.741, no Artigo 10, que diz “O Banco do Brasil facilitará cambiais para as bolsas concedidas, e, na medida das possibilidades, a transferência dos salários e vencimentos dos beneficiários do programa de aperfeiçoamento.” (BRASIL, 1951).

Sob a condução de Anísio Teixeira, em 07 de junho de 1961, com o Decreto n. 50.737, a CAPES se consolida legalmente e passa a ser subordinada à Presidência da

República, deixando de ter uma comissão para ser administrada por um coordenador, um diretor executivo e um conselho consultivo. Este decreto manteve os objetivos iniciais da CAPES, enunciados no Decreto nº 29.741, e lhe deu como primeiro propósito “[...] o estímulo à melhoria das condições de ensino e pesquisas dos centros universitários brasileiros, visando a melhor formação dos quadros profissionais de nível superior do país;” (BRASIL, 1961; MENDONÇA; GOUVÊA, 2002).

O Decreto n. 50.737/1961 também deu à CAPES, em seu Artigo 8º, a responsabilidade de regulamentar a concessão de bolsas de estudos: “Art. 8º A Direção da CAPES baixará as instruções referentes ao funcionamento de seus diversos serviços, bem como à concessão de bolsas e auxílios, as quais deverão ter ampla divulgação.” (BRASIL, 1961). Assim, em 1961, Anísio Teixeira vê a instituição que organizou ser transformada em órgão, consolidando as bases da expansão da PG no Brasil (MENDONÇA; GOUVÊA, 2006).

Com o Parecer n. 977 do Conselho Federal de Educação (CFE), de 3 de dezembro de 1965 (da relatoria de Newton Sucupira), formaliza-se a PG no Brasil conforme o modelo norte-americano (DOTTA, 2014; SANTOS, 2003; SAVIANI, 2002; CUNHA, 2000). Cunha (2000) observa que o Parecer CFE n. 977/65 surgiu por solicitação ministerial para regulamentar os cursos de PG que, até então, não estavam sujeitos a critérios formais para credenciamento.

Para Hostins (2006), a formalização da PG levou a universidade brasileira a dar ênfase ao aprofundamento dos conhecimentos amanhados na graduação, “[...] além da oferta de ambiente e de recursos adequados para a livre investigação científica” (HOSTINS, 2006, p.135). Para a autora, a área da educação seguiu esse horizonte: o primeiro curso de mestrado em educação teve suas atividades iniciadas em 1966, na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. (HOSTINS, 2006; SAVIANI, 2002)

Em 4 de janeiro de 1974, o Decreto n. 73.411 instituiu o Conselho Nacional de Pós-Graduação, dando-lhe como atribuições elaborar o PNPG e propor as medidas necessárias à execução e atualização da Política Nacional de Pós-Graduação. Com este marco regulatório, a política nacional para a PG passa ser registrada e efetivada segundo o PNPG, estabelecendo-se como jurisdição e instância decisória do Ministério da Educação (MEC). (DOTTA, 2014; BRASIL, 1974b)

Alguns meses depois, em 18 de julho de 1974, o Decreto n. 74.299, considerando a CAPES como órgão autônomo do MEC, altera sua estrutura administrativa, que passou a ser composta por um Conselho Deliberativo e um Órgão Executivo composto por Diretoria, Divisão Técnica e Divisão de Atividades Auxiliares, dando-lhes como finalidades: promover a capacitação de pessoal de nível superior; estabelecer critérios para concessão de bolsas de estudo e para a assistência financeira de cursos de PG; assessorar as instituições de ensino superior (IES) na elaboração dos programas; promover estudos e pesquisas das necessidades nacionais ou regionais de capacitação de pessoal de nível superior; participar da elaboração do PNPG; dentre outras. (BRASIL, 1974a)

Em 1981, por meio do Decreto n. 86.791, de 28 de dezembro, a Presidência da República extingue o Conselho Nacional de Pós-Graduação e transfere suas competências à CAPES, que passa a responsabilizar-se pelo PNPG e, em 1992, adquire novo *status* diante da administração pública: consolida-se como fundação pública - a Lei 8405, de 09 de janeiro, dá à CAPES o papel de subsidiária do MEC na formulação de políticas, no desenvolvimento de atividades de suporte à formação de profissionais de magistério (para a educação básica e superior) e para o desenvolvimento científico e tecnológico, além de outros aspectos presentes nos seis parágrafos do Artigo 2º desta Lei, como o estímulo à valorização do magistério, regulamentar as bolsas de estudo e os auxílios, no Brasil e no exterior. (BRASIL, 1992; 1981)

Desde o seu princípio, a CAPES se configurou como agência de fomento à pesquisa, atuou na implantação do Sistema Nacional de Pós-Graduação (SNPG) e promoveu sua expansão e consolidação, mas distinguiu-se das demais agências de fomento por atuar, também, como órgão regulador. (DOTTA, 2014)

Para Dotta (2014), a política nacional para a PG tem como instância decisória o MEC, sendo a CAPES a instituição gerencial responsável pela implantação da política, atuando junto às instituições, aos programas e à comunidade científica para cumprir as metas e objetivos do plano político. Portanto, elaborada de forma centralizada e tendo a CAPES como agência pública reguladora, a política nacional para a PG se fundamenta nas premissas do PNPG: nas palavras do autor, “[...] no âmbito de suas competências legais, a CAPES expressa a vontade do governo de forma unificada, para todos os entes da federação” (DOTTA, 2014, p.234). Historicamente, desde 1975, a PG no Brasil

propôs cinco planos políticos e está a menos de dois anos para finalizar seu VI PNPG, iniciado em 2011.

Articulado ao I Plano Nacional de Desenvolvimento e estabelecendo como primeira diretriz a institucionalização e a consolidação do sistema de PG como atividade regular das universidades, o I PNPG (1975-1979) centrou-se na formação de especialistas para atuarem como professores, pesquisadores e quadro técnico-administrativo para o setor público, para as universidades e para a indústria. A esta intenção, o I PNPG estabeleceu, também como diretrizes essenciais, a elevação dos padrões de desempenho e racionalização dos recursos para a PG, de forma a assegurar a qualidade dos cursos e a expansão do sistema com uma estrutura equilibrada, tanto no que se refere às áreas de trabalho educacional e científico, como entre as regiões do país, evitando-se disparidades. (BRASIL, 1974c; DOTTA, 2014; HOSTINS, 2006)

Com a extinção do Conselho Nacional de Pós-Graduação, em 1981, a CAPES é reconhecida e deixou de ser órgão distribuidor de bolsas e começou a atuar efetivamente como agência de fomento aos programas de PG. A agência assume novas funções e participa, em parceria com o Conselho Federal de Educação (CFE), da revisão das normas de credenciamento e funcionamento da PG, que resultou na Resolução CFE n. 05/1983; além disso, a CAPES é formalmente responsabilizada pela elaboração do PNPG. Assim, o II PNPG (1982-1985) é apresentado pela agência mantendo como diretriz central a formação de recursos humanos especializados, no entanto, demonstrando preocupação com a qualidade da graduação e da PG. Consolidou-se, deste modo, a institucionalização da avaliação da PG concebida em 1976. (BRASIL, 1982; DOTTA, 2014; HOSTINS, 2006; MARTINS, 2003)

A ênfase na qualidade dependeria do aumento gradativo da eficiência e da confiabilidade dos sistemas de informação e avaliação do desempenho dos programas de pós-graduação, bem como do estabelecimento de critérios e de mecanismos de avaliação conhecidos e aceitos pela comunidade científica. (MARTINS, 2003, p.303)

No III PNPG (1986-1989) podemos identificar três objetivos centrais. O primeiro diz respeito à consolidação da melhoria do desempenho dos cursos de PG; o segundo expressa a necessidade de institucionalizar a pesquisa nas universidades, garantindo o funcionamento da PG; e o terceiro, argumentando que as atividades de pesquisa eram indissociáveis da PG, fazia-se necessária a integração de tais atividades

ao sistema nacional de ciência e tecnologia e ao setor produtivo. (BRASIL, 1986; DOTTA, 2014; MARTINS, 2003).

Este plano também teceu considerações sobre as metas nacionais de desenvolvimento científico e tecnológico para tornar o país competitivo, justificando a necessidade de incrementar a capacidade da PG e, para promover o crescimento da capacidade de formação de cientistas, propôs medidas como:

- 4.1. Manutenção da qualidade dos cursos considerados bons e excelentes;
- 4.2. Investimentos para melhoria da produtividade dos cursos com bom desempenho;
- 4.3. Consolidação e aperfeiçoamento dos cursos que apresentam problemas estruturais e/ou de produtividade e dos deficientes (cerca de 50% do total dos cursos existentes);
- 4.4. Estímulo à abertura de programas de doutorado nos programas de mestrado que atingiram nível de excelência;
- 4.5. Criação de programas de mestrado, com base nos grupos emergentes de pesquisa, inclusive através da indução dirigida para áreas estratégicas;
- 4.6. Aperfeiçoamento e expansão do sistema de bolsas de estudo no país;
- 4.7. Capacitação no exterior, de acordo com as necessidades de melhoria e renovação dos cursos de pós-graduação, bem como de fortalecimento de áreas novas ou carentes;
- 4.8. Dotação de infra-estrutura necessária para assegurar as atividades da pós-graduação nas Universidades. (BRASIL, 1986) (grifo nosso)

O IV PNPG tramitou pelas esferas governamentais, mas não chegou a ser promulgado. Embora não formalmente implantando, suas diretrizes foram adotadas pela CAPES e, se associando a outras medidas políticas, promoveram, nos anos de 1990, a expansão do SNPG: neste período, pode-se observar a intensificação da qualificação docente das universidades, a formação de profissionais para atender o mercado de trabalho; a redução no tempo de titulação de mestres e doutores; medidas para reestruturar o financiamento da PG; a intensificação da avaliação dos programas como medida para aprimoramento da qualidade, segundo indicadores internacionais; e a proposição de estratégias para reduzir o desequilíbrio regional. (DOTTA, 2014; SANTOS; AZEVEDO, 2009; FRANÇA, 2009; RAMALHO, MADEIRA, 2005)

Em 2004, a CAPES instituiu uma Comissão para elaborar o V PNPG (2005-2010), com participação e consulta aos interlocutores da comunidade científica e acadêmica, como associações de entidades de ensino e pesquisa, órgãos de governo, fundações de amparo à pesquisa dos Estados e comissões do Congresso Nacional, entre eles o Fórum de Pró-Reitores de Pesquisa e Pós-Graduação das Instituições Brasileiras (Forprop) e a Associação Nacional de Pós-Graduandos. (BRASIL, 2005; KIPNIS; CARVALHO, 2008; HOSTINS, 2006).

Além disso, foram encomendados trabalhos aos especialistas na área, bem como realizadas diversas audiências públicas em fóruns regionais de pós-graduação, em todas as regiões do país, e debates com o setor empresarial e o ensino superior privado. Em 9 de dezembro de 2004, o documento final foi entregue ao Conselho Superior da Capes, tendo sido aprovado na sua íntegra. (KIPNIS; CARVALHO, 2008, p.56)

Promulgado em 2005, o V PNPG (2005-2010) deu ênfase às conquistas do sistema de pós-graduação e estabeleceu como princípio norteador a preservação e aprimoramento destas conquistas. Para isso, elegeu como um dos seus objetivos fundamentais a expansão do SNPG, incrementando o número de pós-graduandos qualificados, de forma a atender o sistema de ensino superior, o sistema de ciência e tecnologia e o setor privado. (BRASIL, 2005; HOSTINS, 2006)

Salientamos dois pontos do V PNPG que se relacionam: um refere-se à necessidade de expansão do SNPG, mas buscando o equilíbrio no desenvolvimento acadêmico entre as regiões do país – aliás, o I PNPG já observava a necessidade de ações para evitar disparidades. A este respeito, destacamos o trabalho de Bortolozzi e Gremski (2004), que demonstra que existem assimetrias entre as regiões em virtude de políticas e critérios de distribuição dos recursos que não consideram determinados fatores, como a demografia, “[...] levando a equívocos que tiveram como resultado, a ampliação de desigualdades e desequilíbrios.” (BORTOLOZZI; GREMSKI, 2004, p.35). O V PNPG admite tais assimetrias e indica a necessidade de qualificar pessoal com titulação para atuar em toda área social, o que nos sugere que tais assimetrias também se observam entre as grandes áreas do conhecimento:

[...] é relevante a formação de pessoal pós-graduado bem qualificado para os órgãos de governos, nas áreas de Educação, Saúde, Cultura, Desporto e Segurança Pública – neste último caso, com especial atenção para os Direitos Humanos – e de modo geral toda a área dita social, buscando o fim da injustiça social e da miséria, bem como a redução das desigualdades sociais e regionais. (BRASIL, 2005)

Para reduzir o quadro de assimetrias regionais, intra-regionais e entre Estados, o plano propôs a indução de programas como linha pragmática, prevendo que a indução estratégica de programas de PG ou programas prioritários de pesquisa deveria ser operacionalizada por aportes adicionais de recursos, na ordem de 1.6 bilhão de reais, e observa que esta meta, “[...] apenas permitirá que o Brasil atinja o número de doutores

por 100 mil habitantes, equivalente, por exemplo, ao índice alcançado pela Coréia dez anos atrás. Daí a importância e urgência da sua implementação.” (BRASIL, 2005)

O segundo ponto que salientamos diz respeito à meta desta política que se relaciona com a expansão do sistema de PG: o V PNPG previu duplicar o número de pesquisadores qualificados em dez anos. Para atingir essa meta, o plano previu a necessidade de concessão de bolsas adicionais, em relação a 2004, perfazendo, ao final do período de 2005 a 2010, 16.371 bolsas para doutorado e 15.000 bolsas para mestrado, divididas entre as grandes áreas de conhecimento: para a área de humanas, como exemplo, foram previstas 1.434 bolsas adicionais para o doutorado (8,76% do total) e 1.454 bolsas adicionais para mestrado (9,69% do total). (BRASIL, 2005)

Na trilha de seus antecessores, o VI PNPG (2011-2020) assim avaliou o legado histórico dos planos anteriores:

[...] integração da pós-graduação no interior do sistema universitário, institucionalizando a atividade de pesquisa em diversas instituições; • aumento da capacitação do corpo docente do ensino superior, através de programas direcionados para essa finalidade; construção de um amplo sistema de bolsas no país e no exterior, que tem contribuído para a qualificação e reprodução do corpo docente e de pesquisadores; estruturação de uma política de apoio financeiro aos programas de pós-graduação; participação sistemática de representantes da comunidade acadêmica nos processos de formulação da política de pós-graduação; implantação de um sistema nacional de avaliação dos programas, realizado por meio de julgamento de pares; integração do ensino à pesquisa, estabelecendo-se um número limitado de disciplinas articuladas com as respectivas linhas de pesquisa dos cursos; fortalecimento da iniciação científica; criação de um eficiente sistema de orientação de dissertações e de teses; articulação da comunidade acadêmica nacional com relevantes centros da produção científica internacional. (BRASIL, 2010, p.38-39) (grifo nosso)

O plano se estende longamente na revisão e nas conquistas dos planos anteriores, faz considerações sobre a então atualidade da PG e projeções de crescimento, ele trata do sistema de avaliação e volta a promover a discussão sobre as assimetrias na distribuição dos programas de PG (IVASHITA; VIEIRA, 2017; BRASIL, 2010), discussão esta que, ressaltamos, veio desde o primeiro plano, que mostrou a preocupação de evitar as disparidades na PG entre as regiões do país, o que indica a continuidade desta disparidade até 2009. Apesar desta consideração, devemos observar que o PNPG (2011-2020) persistiu na estratégia de indução advinda do plano anterior: “As ações induzidas pela CAPES têm-se mostrado muito eficientes no suporte à formação de recursos humanos via PG e devem ser continuadas.” (BRASIL, 2010, p.304)

Ivashita e Vieira (2017) dão ênfase em seu estudo sobre o sistema de avaliação CAPES no VI PNPG, mas observam a preocupação desta política em relação à internacionalização da PG e a cooperação internacional, ao financiamento da PG, à importância da inter (multi) disciplinaridade na PG e à Educação Básica, sendo esta última o novo desafio do SNPG, além da assimetria já mencionada. Neste ponto, destacamos duas metas do VI PNPG que dizem respeito à expansão e desenvolvimento do sistema: aumentar o número de doutores por mil habitantes no Brasil e combater as assimetrias.

Quanto ao número de doutores por mil habitantes, a partir da consolidação de dados até 2009, o plano delineia um índice caótico: “[...] os números brasileiros estão significativamente abaixo de 4 a 16 vezes daqueles encontrados na Suíça, Alemanha, Estados Unidos, Canadá e Austrália [...]” (BRASIL, 2010, p.70). Apresentando um índice de 0,5 pesquisadores por 1000 habitantes para o Brasil, o plano considerou que o ideal seria multiplicar o número de doutores por 4 ou 5, mas recomendou, no mínimo, dobrar o número de doutores em 10 anos para, desta forma, o Brasil atingir o índice de 2008 do Canadá, em 2024, e atingir, em 2034, o índice de 23 doutores por mil habitantes que a Suíça tinha também em 2008. Observando que cerca de 50% dos alunos da PG são bolsistas, que o SNPG teria capacidade para formar essa quantidade de doutores e que o orçamento seria mantido, o VI PNPG considerou esta meta viável.

Quanto às assimetrias, o VI PNPG reconheceu as distorções entre as regiões e entre as áreas de conhecimento, apontadas desde o plano anterior e, além da continuidade da estratégia de indução de programas de pós-graduação, o VI PNPG propôs como medidas de combate a estas distorções: estímulo à formação de centros regionais de excelência; atração e fixação de pessoal qualificado nas regiões necessitadas; adoção de mecanismos para corrigir as distorções verificadas entre as regiões geográficas, entre as áreas do conhecimento e no sistema de ensino.

Os PNPG reconheceram a importância da PG e se constituíram como eixo estratégico para o desenvolvimento científico e tecnológico, estabelecendo diretrizes, metas e propostas. A instituição do SNPG e suas ações bem sucedidas, norteadas pelos PNPG, pôs em prática políticas públicas que resultaram na integração da PG ao sistema universitário, institucionalizando-a; no apoio financeiro aos programas; na integração do ensino à pesquisa; no fortalecimento da iniciação científica; na criação do sistema de orientação de teses e dissertações; na articulação da comunidade acadêmica brasileira

com centros da produção científica internacional e na consolidação de sistema de bolsas que tem contribuído à formação de professores e para à qualificação de pesquisadores. (BRASIL, 2010; SANTANA; MARTINS, 2012; FRANÇA, 2009; DANTAS; 2004)

Acreditamos que as metas de qualquer plano devem ser revisadas constantemente, a fim de avaliarmos sua pertinência, o que nos faz destacar a observação do VI PNPG de que cerca de 50% dos alunos dependem da bolsa na PG: se esta observação se constituiu como aspecto relevante para a consecução das metas, cremos, a concessão de bolsas é um dado que representa um fator crucial, tanto para elevar o número de pesquisadores brasileiros, como para reduzir as assimetrias e enfrentar o desafio proposto pelo PNE para desenvolver a qualidade da Educação Básica.

Bolsas da CAPES: o quadro atual para as subáreas de educação e ensino.

Ao levarmos em conta “o grande desafio” para a melhoria da qualidade da Educação Básica, expresso no VI PNPG, veremos que este plano contemplou a Educação Básica como um assunto estratégico (BRASIL, 2010, p.70). Esta indicação nos leva, a título de análise, a considerar os dados oficializados pela CAPES para as subáreas de educação e ensino, fato que, certamente, não nos dá visão geral das bolsas CAPES, mas permite vislumbrar uma visão pertinente somente para estas áreas.

Os dados utilizados na discussão que segue foram extraídos da GEOCAPES, uma ferramenta estatística disponibilizada no sítio da CAPES onde temos acesso aos dados estatísticos trabalhados pela agência. A ferramenta nos oferece mapas interativos, gráficos e tabelas de dados sobre a concessão de bolsas (de 1995-2016), a distribuição de bolsistas no exterior (1998-2016), a distribuição de discentes (1998-2016), a distribuição de programas (1998-2017), a distribuição de docentes (1998-2016), os acessos ao portal de periódicos (2001-2016) e os investimentos da CAPES em bolsas e fomento (2002-2016).

É possível, pelo GEOCAPES fazer *downloads* das tabelas e elas fornecem dados anuais sobre as bolsas concedidas para cada subárea, discriminando por unidade da federação (UF), área de avaliação, IES ou grande área do conhecimento. Selecionamos as tabelas por área de avaliação, fazendo os *downloads* das subáreas de educação e de ensino. Estes *downloads*, além de discriminar os dados por UF, informam o programa, a

IES, seu *status* jurídico (federal, estadual, municipal ou privado), a localidade da IES (Estado e região) e o programa de fomento, discriminando o número de bolsas para cada curso (doutorado, mestrado acadêmico, mestrado profissional, pós-doutorado, iniciação científica, etc.).

A Imagem 1, que segue, registra tabela com a somatória dos totais de bolsas CAPES para as subáreas de educação e ensino, no período de 2010 a 2016, por região (CO=Centro Oeste; N=Norte; NE=Nordeste; S=Sul; SE=Sudeste). Cabe observar que, até a finalização deste estudo, a GEOCAPES publicou somente os totais de bolsas concedidas pela CAPES em 2017, não discriminando o número de bolsas concedidas por subáreas, o que nos levou a limitar a análise aos dados de 2010 a 2016.

Imagem 1: tabela com a somatória dos totais de bolsas CAPES

		Tabela 1 – Bolsas da CAPES por região – subáreas: educação e ensino								
		Período: 2010 a 2016								
		N	CO	NE	S	SE	Total	Novas bolsas		
									(ano a ano)	
2010	Bolsas	224	245	590	726	1123	2908			
	%	7,7	8,4	20,3	25,0	38,6				
2011	Bolsas	194	297	649	817	1334	3291	383		
	%	5,9	9,0	19,7	24,8	40,6				
2012	Bolsas	150	298	569	829	1395	3241	-50		
	%	4,6	9,2	17,6	25,6	43,0				
2013	Bolsas	161	334	622	1107	1729	3953	712		
	%	4,1	8,4	15,7	28,0	43,8				
2014	Bolsas	189	342	714	1381	1831	4457	504		
	%	4,2	7,7	16,0	31,0	41,1				
2015	Bolsas	243	360	854	1415	1899	4771	314		
	%	5,1	7,5	17,9	29,7	39,8				
2016	Bolsas	210	317	647	1356	1853	4383	-388		
	%	4,8	7,2	14,8	30,9	42,3				
Média	Bolsas	196	313	664	1090	1595	3858	246		
	%	5,2	8,2	17,4	27,9	41,3				

Fonte: GEOCAPES (BRASIL, 2018c).

Notamos que o número de novas bolsas da CAPES é incrementado a cada ano, exceto em 2012, com uma queda relativa, e em 2016, onde observamos decréscimo acentuado em relação a 2015. Apesar desta constatação, notaremos que, se

considerarmos o percentual dos dados apresentados na Imagem 1, as regiões Centro Oeste, Norte e Nordeste, relativamente, passaram a ter participação menor, ano a ano, considerando todo o período de 2010 a 2016.

Em 2016, em relação a 2010, a região Nordeste, por exemplo, reduziu sua participação relativa de 20,3% para 14,8% (ou seja, um decréscimo de 5,5 pontos percentuais), enquanto as regiões Sul e Sudeste tiveram um incremento de 5,9 e 3,7 pontos percentuais, respectivamente, neste mesmo intervalo.

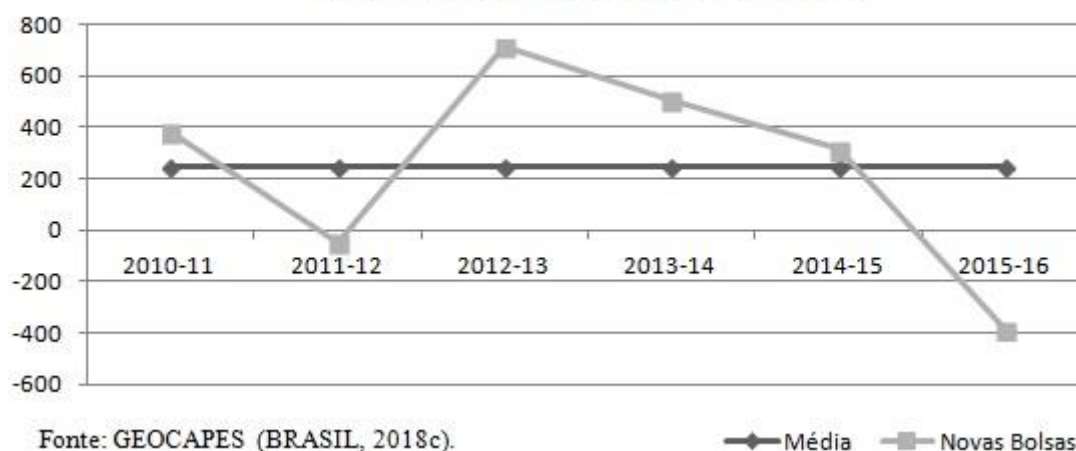
Se averiguarmos a evolução ano a ano da oferta de novas bolsas, considerando os dados da Imagem 1, teremos a Tabela 2 registrada na Imagem 2, com dados relativos e o Gráfico n. 1, com dados absolutos:

Imagem 2: tabela com dados relativos de novas bolsas por região

Região	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16
CO	17,51	0,34	12,08	2,40	5,26	-11,94
N	-15,46	-22,68	7,33	17,39	28,57	-13,58
NE	9,09	-12,33	9,31	14,79	19,61	-24,24
S	11,14	1,47	33,53	24,75	2,46	-4,17
SE	15,82	4,57	23,94	5,90	3,71	-2,42
Todas	11,64	-1,52	21,97	12,75	7,05	-8,13

Fonte: GEOCAPES (BRASIL, 2018c).

Gráfico 1 - Novas Bolsas da CAPES
Subáreas de Educação e Ensino - ano a ano



Se observarmos a evolução ano a ano, vemos que a quantidade de novas bolsas declina desde 2014. Na Imagem 1, chegamos a averiguar um número negativo em 2016, ou seja, não houve novas bolsas para as subáreas de educação e ensino neste ano, ao contrário, houve sim a redução de 388 bolsas em relação ao número de bolsas concedidas pela CAPES em 2015 – redução de 8,13%.

De acordo com a GEOCAPES, as subáreas de educação e ensino contaram com 2.908 bolsas concedidas e 16.462 pós-graduandos matriculados em 2010 e, em 2016, 4383 bolsas concedidas para 29.122 pós-graduandos matriculados. Estes valores nos dizem que, em 2010, as bolsas atendiam 17,66% dos alunos e, em 2016, 15,5%, indicando uma redução de 2,16 pontos percentuais na oferta de bolsas.

Quanto ao número de programas por região, notamos que a CAPES foi exitosa em sua estratégia de indução, conseguindo dobrar a quantidade de programas de PG no território nacional no período de 2010 a 2016, aumentando significativamente o número de programas nas regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste, como mostramos na Imagem 3, neste mesmo período, quanto às bolsas (Imagem 1), vemos um crescimento de 50,7%, em relação a 2010.

Imagem 3: Tabela com Programas de Pós-Graduação por região

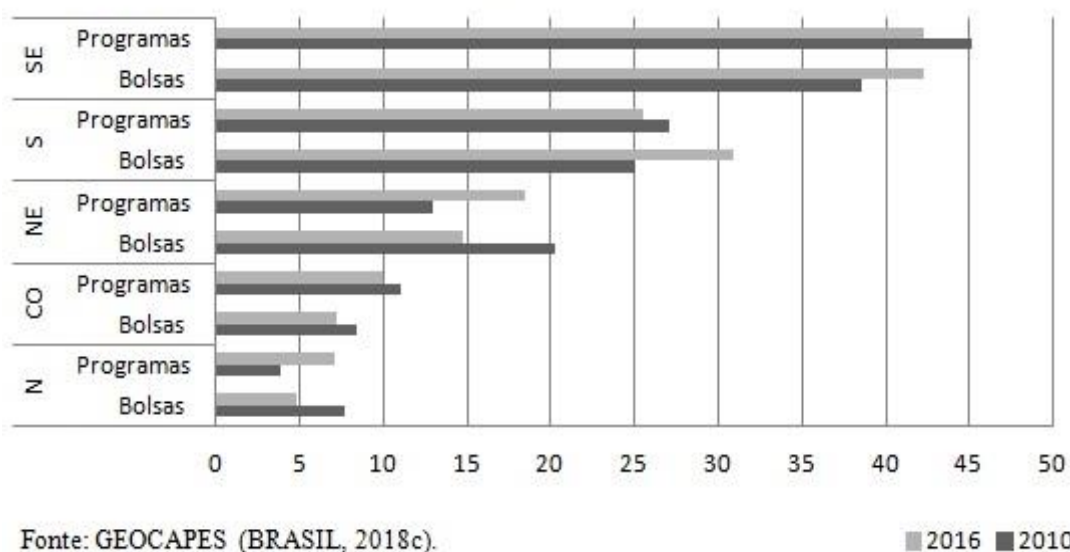
Tabela 3 - Programas de Pós-Graduação por região– subáreas: educação e ensino								
Período: 2010 a 2016								
		N	CO	NE	S	SE	Total	Novos Programas (ano a ano)
2010	Programas	06	17	20	42	70	155	
	%	3,9	11,0	12,9	27,1	45,1		
2011	Programas	11	35	45	75	121	287	132
	%	3,8	12,2	15,7	26,1	42,2		
2012	Programas	09	22	28	53	82	194	-93
	%	4,6	11,3	14,4	27,3	42,4		
2013	Programas	09	26	41	63	97	236	42
	%	3,8	11,0	17,4	26,7	41,1		
2014	Programas	18	27	46	70	108	269	33
	%	07	10	17	26	40		
2015	Programas	20	30	52	75	114	291	22
	%	6,8	10,3	17,9	25,8	39,2		
2016	Programas	22	31	57	79	121	310	19
	%	7,1	10,0	18,4	25,5	39,0		
Média	Programas	13	27	41	65	102	248	25
	%	5,2	10,9	16,5	26,2	41,2		

Fonte: GEOCAPES (BRASIL, 2018c).

Considerando que averiguamos 16.462 pós-graduandos matriculados em 2010 em 155 programas, logo, temos uma média de 106 alunos por programa neste ano e, em 2016, 29.122 pós-graduandos matriculados em 310 programas, o que resulta numa média de 93 alunos matriculados por programa, neste ano.

Contraditoriamente, as regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste, que apresentam maior crescimento em número de programas, são as regiões que mais perderam em bolsas, em números relativos (%); ao contrário das regiões Sul e Sudeste, que aumentaram a suas participações percentuais na quantidade anual de bolsas oferecidas pela CAPES para as subáreas da educação e do ensino, como vemos no Gráfico n. 2: em 2016, em relação a 2010, a região Nordeste, por exemplo, reduziu sua participação relativa de 20,3% para 14,8% (decréscimo de 5,5 pontos percentuais), enquanto as regiões Sul e Sudeste tiveram resultados positivos.

Gráfico 2 - Programas de Pós-Graduação e Bolsas da CAPES
Subáreas de Educação e Ensino - 2010-2016



A média de 246 bolsas, na Imagem 1, corresponde ao valor médio no incremento da oferta de novas bolsas da CAPES, ano a ano. Numa primeira vista, uma média de 246 novas bolsas a cada ano, em seis anos (2011-2016), parece-nos razoável, mas 388 bolsas a menos em 2016, em relação a 2015, coloca a situação das áreas de ensino e

educação com 634 bolsas abaixo da média do período de 2010-2016 e abaixo 702 bolsas em relação ao incremento de novas bolsas averiguado em 2015.

Devemos destacar que, em 2010, as bolsas para as subáreas de ensino e educação atendiam 17,66% dos pós-graduandos matriculados e, em 2016, este percentual foi reduzido para 15,50%, o que não condiz com a afirmação do V PNPG de que 50% dos alunos de PG são bolsistas e confirma a redução de bolsas para as subáreas de educação e ensino. Tal apuração também se contradiz diante do fato de que, neste período, termos averiguado o incremento de 100% no número de programas e de 76,9% de pós-graduandos matriculados nestas subáreas: verificamos, assim, que o incremento de novas bolsas não foi proporcional às novas vagas oferecidas pelos programas criados de 2010 a 2016.

Considerações finais

Temos que reconhecer o papel histórico da CAPES na consolidação da PG no Brasil, formando pesquisadores e professores para o ensino superior. Na atualidade, tendo o PNPG como eixo estratégico, a CAPES também atua como órgão regulador e condutor das políticas públicas para a PG, o que a coloca no centro de todas as discussões e desafios que envolvem o desenvolvimento científico e tecnológico.

No entanto, temos que observar que o trato dado pela CAPES ao ensino e à educação tem caminhado para o não cumprimento das metas estipuladas em 2010 pelo VI PNPG. Além de constatar que estas subáreas tiveram um acentuado recuo no número de bolsas em 2016, também constatamos que este recuo foi assimétrico entre as regiões, o que pode indicar a materialização de outras disparidades e o não cumprimento de metas que implicam no desenvolvimento da Educação Básica.

Como este trabalho não analisa a totalidade de bolsas oferecidas pela CAPES, não podemos afirmar que o quadro aqui traçado é genérico, mas podemos considerar que as áreas de ensino e educação, como estratégicas para formar cidadãos pesquisadores comprometidos com o desenvolvimento do país, estão assoladas e sujeitas ao recuo de bolsas de estudos na PG.

Esse quadro tende a se agravar ainda mais diante da previsão de um corte ainda maior no orçamento destinado à CAPES para 2019. Em Ofício n. 245/2018 encaminhado no último dia 1º de agosto ao ministro da educação, a CAPES sinaliza que

“[...] foi repassado à CAPES um teto limitando seu orçamento para 2019 que representa um corte significativo em relação ao próprio orçamento de 2018, fixando um patamar muito inferior ao estabelecido pela LDO.”. Nesse ofício ainda são apresentadas as principais consequências previstas caso seja mantido esse teto, dentre elas, destaca-se: “Suspensão do pagamento de todos os bolsistas de mestrado, doutorado e pós-doutorado a partir de agosto de 2019, atingindo mais de 93 mil discentes e pesquisadores, interrompendo os programas de fomento à pós-graduação no país [...]” (CAPES, 2018). Tendo em vista esse cenário atual, cabe resgatar o papel histórico da CAPES, bem como os documentos ainda formalmente em vigor, como o PNE e o PNPG, para que, mesmo em tempos de temeridades, eles não se tornem letra morta.

Referências

BORTOLOZZI, F., GREMSKI, W. Pesquisa e pós-graduação brasileira – assimetrias. *Revista Brasileira de Pós-graduação*, Brasília: Capes, v.1, n.2, p.35-52, nov. 2004.

BRASIL, Ministério da Educação, Fundação CAPES. Disponível em: <www.capes.org.br>. Acesso em: 17 jul. 2018a.

BRASIL, Ministério da Educação, Fundação CAPES. *Planos Nacionais de Pós-Graduação (PNPG)*. PNPG 1975/1979, PNPG 1982/1985, PNPG 1986/1989, PNPG 2005/2010, PNPG 2011/2020. Brasília, 1974c, 1982, 1986, 2005, 2010. Disponíveis em: <<http://www.capes.gov.br/plano-nacional-de-pos-graduacao>>. Acesso em: 17 jul. 2018b.

BRASIL, Ministério da Educação, Fundação CAPES. GEOCAPES. Disponível em: <www.capes.org.br>. Acesso em: 17 jul. 2018c.

BRASIL. *Lei 13.005*, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm>. Acesso em: 11 set. 2018.

BRASIL. *Lei 8.405*, de 09 de janeiro de 1992. Autoriza o Poder Executivo a instituir como fundação pública a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LeIs/L8405.htm>. Acesso em: 17 jul. 2018.

BRASIL. *Decreto n. 74.299*, de 18 de Julho de 1974a. Dispõe sobre a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Coleção de Leis do Brasil - 1974, p.32, v.6. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-74299-18-julho-1974-422808-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 17 jul. 2018.

BRASIL. *Decreto nº 86.791*, de 28 de Dezembro de 1981. Extingue o Conselho Nacional de Pós-Graduação. Coleção de Leis do Brasil - 1981, p.465, v. 8. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-86791-28-dezembro-1981-436402-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 17 jul. 2018.

BRASIL. *Decreto n. 73.411*, de 04 de janeiro de 1974b. Instituiu o Conselho Nacional de Pós-Graduação e dá outras providências. Coleção de Leis do Brasil - 1974, p 6, v.2. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-73411-4-janeiro-1974-421858-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 17 jul. 2018.

BRASIL. *Decreto n. 50737*, de 07 de junho de 1961. Organiza a Companhia Nacional de Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior, prevista pelo Decreto nº 29.741, de 11 de julho de 1951. Coleção de Leis do Brasil - 1961, p.409, v.4. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-50737-7-junho-1961-390256-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 17 jul. 2018.

BRASIL. *Decreto n. 29741*, de 11 de julho de 1951. Institui uma Comissão para promover a Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Coleção de Leis do Brasil - 1951, p.8, v.6. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-29741-11-julho-1951-336144-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 17 jul. 2018.

CAPES. *Ofício n. 245/2018 – GAB/PR/CAPES*. Brasília: 01 de agosto de 2018. Disponível em: <https://sei.capes.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&codigo_verificador=0746852&codigo_crc=6755A444&hash_download=ef5e65b749e9b6a0c124c56e438345f0dbb86d4b097fccd29f4b4221365642ee971b5a5e507aea925d83d67d1d4d79f08696fa5be30b507aa19122ff68c396a9&visualizacao=1&id_org_ao_acesso_externo=0>. Acesso em: 14. Set. 2018.

CUNHA, Luiz A. Ensino superior e universidade no Brasil. In: LOPES, Eliane Marta Teixeira, MENDES (org.) et al. *500 anos de educação no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica, 2000.

DOTTA, Alexandre G. *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*. Belo Horizonte, ano 14, n.56, p.229-245, abr./jun. 2014.

FRANÇA, Sebastião F. Uma visão geral sobre a educação brasileira. *Revista Múltipla*, Brasília-DF, Ano XIV, v.20, n.26, p.117-138, jun. 2009.

HOSTINS, Regina C. L. Os Planos Nacionais de Pós-graduação (PNPG) e suas repercussões na Pós-graduação brasileira. *Perspectiva*, Florianópolis - SC, v.24, n.1, p.133-160, jan/jun. 2006.

IVASHITA, Simone B.; VIEIRA, Aline D. R. A pós-graduação no Brasil e o Plano Nacional de Pós-graduação - PNPG (2011-2020): rupturas e permanências. *Debates em Educação*, Maceió - AL, v.9, n.19, p.121-132, 2017.

KIPNIS, Bernardo; CARVALHO, Olgamir. F. *O Plano Nacional de Pós-Graduação (PNPG) 2005-2010, a formação de gestores para a Rede de Educação Profissional e Tecnológica e as tecnologias de informação e comunicação (TIC): a experiência do Projeto Gestor*. Revista Brasileira da Educação Profissional e Tecnológica, Brasília-DF, v.1, n.1, jun. 2008. p.54-68.

MARTINS, Carlos B. Balanço: o papel da CAPES na formação do sistema nacional de pós-graduação. *In: CAPES 50 anos: depoimentos ao CPDOC/ FGV*. Organizadoras: Marieta de Moraes Ferreira e Regina da Luz Moreira. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, CPDOC; Brasília, DF: CAPES, 2003. p.294- 309.

MENDONÇA, Ana Waleska P. C.; GOUVÊA, Fernando César F. A contribuição de Anísio Teixeira para a institucionalização da Pós-graduação no Brasil: um percurso com os boletins da CAPES. *Perspectiva*, Florianópolis - SC, v.24, n. 1, p.111-132, jan/jun. 2006.

MENDONÇA, Ana Waleska P. C.; GOUVÊA, Fernando César F. A institucionalização da pós-graduação no Brasil: um percurso com boletins da CAPES na gestão Anísio Teixeira (1951/1964). *In CONGRESSO DE HISTÓRIA DA EDUCAÇÃO*, II, Natal-RN, 2002, Anais CBHE. Disponível em: < <http://www.sbhe.org.br/novo/congressos/cbhe2/pdfs/Tema4/0459.pdf>>. Acesso em: 17 jul. 2018.

NUNES, Clarice. Anísio Teixeira entre nós: a defesa da educação como direito de todos. *Educ. Soc.*, Campinas - SP, ano XXI, n.73, dez. 2000.

RAMALHO, Betania L.; MADEIRA, Vicente de P. C. A pós-graduação em educação no Norte e Nordeste: desafios, avanços e perspectivas. *Revista Brasileira de Educação*, n.30, p.70-81, set./dez. 2005.

SANTANA, Angela; MARTINS, Humberto F. Gestão estratégica de políticas públicas: A CAPES e a política de formação de recursos humanos para o desenvolvimento do país. *In CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA*, V, Brasília-DF, 2012. Anais Paineis 23/081.

SANTOS, Cássio M. dos. Tradições e contradições da pós-graduação no Brasil. *Educ. Soc.*, Campinas - SP, v.24, n.83, p.627-641, ago. 2003.

SAVIANI, D. A pós-graduação em educação no Brasil: pensando o problema da orientação. *In: BIANCHETTI, L.; MACHADO, A. M. N. (organizadores). A bússola do escrever: desafios e estratégias na orientação de teses e dissertações*. Florianópolis: Ed. da UFSC; São Paulo: Cortez, 2002.

ENTRELAÇAMENTOS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL DE NÍVEL MÉDIO NO BRASIL ENTRE 2003 A 2014.

Rosemary Lopes Soares da Silva¹

Marise Nogueira Ramos²

Pressupostos de partida da relação que se estabelece entre o Estado, o Trabalho e a Educação

A abordagem apresentada neste artigo sobre a formulação das políticas públicas para a educação profissional no Brasil, pretende contribuir para a discussão que já se realiza nas áreas de Ciências Humanas e Sociais, acerca da importância da mediação da educação profissional na formação humana, com bases ético-políticas de que tem na educação e na escola públicas um horizonte de compreensão das relações entre trabalho e sociedade, para além da redução do trabalho ao emprego e à geração de renda. Assim, espera-se contribuir contra o silenciamento do princípio educativo do trabalho socialmente útil (SHUGUIN, 2013), indo, pela contra-hegemonia, de encontro à concepção de trabalho como mercadoria, à naturalização da relação entre trabalho e emprego assalariado, entre trabalho e empregabilidade³, entre trabalho e vínculos informais – formas hegemônicas de produção material da existência nas sociedades capitalistas.

Segundo a concepção dos estudiosos marxistas, o trabalho assalariado, na relação dialética com a totalidade social, é um direito fundamental para a existência humana, como possibilidade de planejar a vida e viver em sociedade com mais segurança, por assegurar a existência material dos sujeitos. É preciso considerar que, dentro do modo de produção capitalista, o trabalho assalariado assume formas

¹ Pedagogia, mestrado em políticas públicas pela Uneb, doutorado em Políticas Públicas e Formação Humana pelo PPFH/UERJ. Coordenadora Pedagógica da Secretaria Estadual da Educação da Bahia. Pesquisadora do Grupo de Pesquisa THESE / Uerj e GEPEE / IAT-SEC-Ba.

² Graduada em Química (UERJ). Mestre e doutora em Educação (UFF). Possui pós-doutorado em Etnossociologia do Conhecimento Profissional, pela Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro (UTAD/Portugal). É professora dos Programas de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana (PPFH/UERJ) e Educação Profissional em Saúde (EPSJV/FIOCRUZ).

³ De acordo com Ramos (2001), a noção de empregabilidade é uma construção ideológica violenta, que passa a ideia de que o culpado do desemprego é o trabalhador. A ideologia da pedagogia das competências surge com essa noção.

degradantes de exploração das forças humanas, especialmente no contexto do capitalismo na América Latina, como forma de assegurar a extração de mais-valor.

Considerar o trabalho assalariado como única forma possível de assegurar a sobrevivência e a existência humana na sociedade atual é negar a oportunidade da tomada de conhecimento, do debate e da compreensão das múltiplas determinações históricas que produzem as relações estruturais entre o emprego e o desemprego, a constituição da sociedade salarial e da sociedade da informalidade contratual, bem como o estudo das relações de determinação entre exploração e precarização do trabalho e do trabalhador, no Sistema Mundial (DOS SANTOS, 2004, p.282), na América Latina, no Brasil com desdobramentos para os estados da federação.

No dizer de Frigotto (2002), o contrato de trabalho mascara a exploração pela legalização da relação de trabalho.⁴ “A ideologia dominante passa a ideia de que, ao assinarem um contrato, o patrão e o empregado o fazem igualmente livres nas mesmas condições. [...] Na verdade, a riqueza produzida pelos trabalhadores nunca esteve em tão poucas mãos” (FRIGOTTO, 2002, p. 17-19).

A discussão proposta neste artigo se justifica na medida em que busca tencionar o desenvolvimento e a materialização das políticas educacionais no Ensino Médio, especificamente da educação profissional, ao considerar que é nesta etapa da educação básica que se dá a transição para uma elevação de escolaridade, que estreita a relação entre a educação e o trabalho dos jovens provenientes da classe trabalhadora, os quais necessitam enfrentar a pobreza e suprir suas necessidades materiais na sustentação de sua existência.

Saviani (2007) estuda, em particular, a educação escolar, historicamente situada desde a tradição da escola burguesa à perspectiva de uma educação escolar pautada pela Pedagogia Histórico-Crítica. Dessa perspectiva, a educação profissional pública de nível médio conforma-se como um campo de luta, pela formação humana para além dos limites que reproduzem e reiteram as práticas sociais do capitalismo e como referencial da formação para o trabalho. O pressuposto de que a formação do homem – o desenvolvimento de suas potencialidades, daquilo que é peculiar ao gênero humano – se dá na relação com a totalidade em que ele vive requer captar as mediações que se

⁴ De acordo com Frigotto (2002, p. 21), o trabalho não se refere apenas à remuneração de uma tarefa, mas emerge como um direito. A ele se liga uma profissão e o direito à qualificação. Na medida em que o emprego é encarado como um direito de se integrar ao consumo, à vida e ao futuro, firma-se a ideia de que, se o mercado privado não oferece emprego, o Estado tem a obrigação de fazê-lo.

interpõem na relação do próprio homem com a totalidade. Conhecer essa totalidade, que se forma pela unidade entre a natureza, a sociedade e os próprios homens, é captar, sobretudo, as mediações que a constituem.

O mesmo autor provoca a reflexão sobre quão complexa é a formação humana nessa relação do homem com a totalidade social. Ele nos afirma que, se a existência humana não é garantida pela natureza, “não é uma dádiva natural, mas tem de ser produzida pelos próprios homens, sendo, pois, um produto do trabalho, isso significa que o homem não nasce homem. Ele forma-se homem.” (SAVIANI, 2007, p. 154). Se o homem não nasce sabendo produzir-se como homem, se o homem necessita aprender a ser homem, e, para tanto, precisa aprender a produzir sua própria existência, esse movimento implica ser a produção do homem um processo educativo, uma vez que ele se constitui e forma-se como homem no movimento da produção de si mesmo. “A origem da educação coincide, então, com a origem do homem mesmo.” (SAVIANI, 2007, p. 154).

Compreender a relação entre o trabalho e a educação a partir dos pressupostos do materialismo histórico⁵ se constituiu num desafio, no sentido de captar o senso comum e as concepções hegemônicas que se apresentam como uma das abordagens para a explicação da formação humana, sob a égide do modo de produção capitalista, para olhar a possibilidade da sua superação. Em especial, cabe também considerar a ideologia da necessidade de se formar o capital humano⁶ sob os ditames da produção, da reprodução e da acumulação do capital, sob as metamorfoses do capital mundial ao longo da história, no modelo econômico vigente, e suas implicações no Brasil.

Situamos como pressupostos necessários para a reflexão, o estabelecimento dos nexos que permitam olhar a relação entre o trabalho e a educação como uma mediação das relações sociais de produção, na sua concretude, de acordo com Ciavatta (2009):

⁵ Para Marx, na análise de Ciavatta (2010), no campo do trabalho e da educação, é indispensável a utilização do método da economia política (MARX, 1977), para que se possa apreender a principal contradição que envolve os fenômenos, a contradição entre capital e trabalho. Tão importante quanto o método é a concepção de história como produção social da existência (Marx, 1979 *apud* Ciavatta, 2010). MARX, Karl. *A ideologia alemã* (Feuerbach). São Paulo: Ciências Humanas, 1979. *Apud*: Ciavatta, 2010; Minicurso sobre a História e Historiografia em Trabalho e Educação. 33ª Reunião da ANPED em Caxambu, MG, 2010.

⁶ De acordo com Ciavatta (2009, p. 27), como produto das ideologias desenvolvimentistas, “a teoria do capital humano” foi muito disseminada no período áureo do desenvolvimento econômico, na ditadura civil-militar no Brasil (de 1964 ao final dos anos 1980). Ela continha um elemento novo de interpretação da relação entre trabalho e educação: a educação era apresentada como um bem econômico, cujo custo se media pelo investimento necessário para atingir benefícios econômicos.

A relação entre trabalho e educação em nossa sociedade é um elemento de mediação das relações sociais de produção. O desafio consiste em situar os elementos concretos que conformam essa mediação – e que podem permitir sua explicitação – e uma melhor compreensão do sentido que se dá à mediação. (CIAVATTA, 2009, p. 134).

Discutimos, então, as concepções de história, de trabalho e educação presentes nas obras de Saviani (2007) e Ciavatta (2009), como pressupostos marxistas que são uma espécie de guias teórico-metodológico de nossa análise. Nas sessões seguintes, procuramos estabelecer as relações com o Planejamento Plurianual do Estado Brasileiro (PPA) e a educação profissional de nível médio.

De Saviani (2007) tomamos a relação de identidade entre trabalho e educação:

Diríamos, pois, que, no ponto de partida, a relação entre trabalho e educação é uma relação de identidade. Os homens aprendiam a produzir sua existência no próprio ato de produzi-la. Eles aprendiam a trabalhar, trabalhando. Lidando com a natureza, relacionando-se uns com os outros, os homens educavam-se e educavam as novas gerações. (SAVIANI, 2007; p. 154).

De Ciavatta (2009), retiramos a afirmação de que:

... a história é o desenvolvimento da sociedade burguesa: a história das forças produtivas, da indústria e das trocas, de determinado modo de produção, determinada fase industrial, determinado Estado ou formação social, ou determinada sociedade. É nesse conjunto de aspectos que se constituem mutuamente como um todo e suas partes que a história deveria ser estudada. (CIAVATTA, 2009, p. 56).

A análise histórica da totalidade social, produzida pelos homens em condições particulares no tempo e no espaço, que reconhecemos por meio do movimento e da transformação da realidade, implica reconhecer suas mediações ontológicas. Elas são a concretização, no mundo objetivo, da especificidade histórica dos fenômenos (CIAVATTA, 2009, P. 32). É importante destacar que Ciavatta (ibidem, p. 18), ao elaborar suas indagações sobre a relação entre trabalho e educação, dá pistas para que se possa compreender que a educação dos jovens enfrenta uma questão crucial, a do mundo do trabalho, especialmente, a escola de nível médio. A autora indaga: “Qual a racionalidade que preside e dá forma à introdução do trabalho na atividade escolar? Qual o sentido da ‘modelagem’ da criança, do adolescente e do adulto pela atividade laboral?”

Alguns destaques do Planejamento do Estado Brasileiro: entrelaçamentos desde os anos de 2003 a 2014 com a educação profissional técnica de nível médio.

No pensamento marxista, a instituição cuja função é assegurar e conservar a dominação de classe é o Estado. Portanto, esse é um conceito fundamental, visto ser o Estado, acima de todas as outras instituições, o elo entre a conservação e a dominação de classes, considerando-se, ao menos, duas razões: a) as ideológicas e políticas, em razão das pressões que as classes dominantes podem exercer sobre o Estado; b) as “coerções estruturais” a que o Estado está sujeito numa sociedade capitalista, pois suas políticas devem assegurar a acumulação e a reprodução do capital. (BOTTOMORE, 2012)

Gramsci (2008, p. 29) denominou de “americanismo e fordismo” o modelo econômico capitalista que surgia no século XX, no pós-primeira guerra, capitaneado pelos Estados Unidos, buscando um paralelo com o modelo econômico do século XIX. Ele se perguntou “se o americanismo pode constituir uma *época* histórica, isto é, se pode determinar um desenvolvimento gradual como examinado anteriormente, como o caso das *revoluções passivas*, próprias do século passado, ou se, em vez disso representa apenas a acumulação molecular de elementos destinados a produzir uma *explosão*, ou seja, uma convulsão de tipo francês”.

Gramsci se propôs a questionar o quanto o desenvolvimento “tem origem no seio do mundo industrial e produtivo, ou advém de fora, pela constituição sólida e cuidadosa de uma armadura jurídica formal que guie os desdobramentos necessários do aparato produtivo.” (GRAMSCI, 2008; p. 30).

Segundo O’Donnell (1981, p. 89), o Estado, como toda relação social, é uma relação de forças. E assim o são, também, o direito e as instituições de Estado, as quais, apesar da aparência de neutralidade que se recompõem continuamente, estão entrecruzados pelas lutas e contradições da sociedade⁷. Nesta perspectiva, afirma O’Donnell (1981, p. 92) que “a contradição do Estado capitalista é ser o hiato e, simultaneamente, necessidade de mediação com a sociedade civil”. Para o autor, as mediações realizadas pelo Estado expressam relações ambíguas e, em última instância,

⁷ A discussão sobre o Estado neste artigo tem seus limites, uma vez que a pretensão que se tem é a de fazer uma interlocução, para situar e contextualizar a concepção de Estado capitalista adotada, como mediação para a compreensão do lugar ocupado pelo Estado nas políticas públicas educacionais formuladas no contexto econômico denominado como neoliberal.

contraditórias. O Estado seria, então, o componente especificamente político da dominação⁸ numa sociedade territorialmente delimitada.

O autor apresenta a dominação como um elemento relacional, uma modalidade de vinculação entre os sujeitos sociais que, por definição, é assimétrica, visto que é uma relação de desigualdade. Em sua análise, afirma que o Estado que lhe interessa é o capitalista. “A relação de dominação principal – embora não única – numa sociedade capitalista é a relação de produção entre capitalista e trabalhador assalariado mediante a qual é gerado e apropriado o valor do trabalho”. Afirma ainda que “a modalidade de apropriação do valor criado pelo trabalho constitui as classes fundamentais⁹ do capitalismo, através e mediante a relação social estabelecida por tal criação e apropriação (O`DONNELL, 1981, p. 73-75).

Recorremos, ainda, aos estudos de Carcanholo (2010), quando este realiza a análise econômica pela perspectiva marxista no século XXI. Ele avalia o modelo econômico denominado neoliberal, capitaneado pelas maiores economias mundiais na Europa e nos Estados Unidos, firmado pelo Consenso de Washington e aplicado no Brasil na década de 90, como estratégia para que o Estado alcançasse as metas de uma administração econômica dita responsável, quais sejam: a) a estabilização macroeconômica da inflação e das contas públicas; b) a obtenção de um ambiente econômico pró-mercado, que incentivasse a maior concorrência entre os capitais e a livre iniciativa para a retomada dos investimentos e do crescimento econômico.

Na avaliação deste autor, a princípio parecia que a experiência neoliberal no Brasil dos anos 1990 teria sido um sucesso. Entretanto, os resultados macroeconômicos mais gerais induzem a uma conclusão oposta, conforme afirma:

⁸ O`Donnell (1981, p. 72) define a dominação (ou o poder) como a capacidade, atual e potencial, de impor regularmente a vontade sobre os outros, inclusive, mas não necessariamente, contra a sua resistência. Portanto, na sua teoria de Estado, o político constitui-se em uma parte analítica do fenômeno mais geral da dominação, que se encontra apoiada pela supremacia no controle dos meios de coerção física, em um território excludente e delimitado

⁹ O`Donnell (1981, p. 74) questiona em que sentido as classes sociais são o grande diferenciador do acesso desigual aos recursos de dominação. Afirma que a posição de classe determina, em grande medida e por si mesma, a desigualdade; logo, existe uma relação direta acerca do acesso desigual aos recursos de dominação.

A implementação da estratégia neoliberal implicou, além de uma política de estabilização restritiva, a promoção de reformas estruturais pró-mercado que, dentre outras coisas, incluíam um intenso processo de abertura externa, tanto do ponto de vista comercial quanto do ponto de vista financeiro. A abertura financeira significou o aumento da facilidade com que os residentes do país podiam adquirir ativos e passivos expressos em moeda estrangeira e os não residentes podiam operar nos mercados financeiros domésticos. Do ponto de vista das contas externas, esse processo de abertura implicou uma elevação estrutural da necessidade de financiamento externo, aumentando a dependência dos fluxos externos para o fechamento do balanço de pagamentos, e da vulnerabilidade externa da economia. (CARCANHOLO, 2010, p. 3)

Ele afirma que a chegada do um “novo” governo, com Luís Inácio Lula da Silva, se caracterizou por ser um governo “mais do mesmo”. O ‘novo’ governo se comprometeu a manter todos os contratos estabelecidos na economia, sinalizando para a manutenção da política econômica nos mesmos moldes. Em agosto de 2002, o ainda governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) assinou um acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI), dando garantias de manutenção da política econômica. Esse acordo teve uma revisão em março de 2003, já no governo Lula, mantendo-se as garantias. “As reformas estruturais pró-mercado, incluindo a liberalização comercial, financeira e produtiva, não apenas são mantidas como aprofundadas em seu governo”. (CARCANHOLO, 2010, p. 4).

Carcanholo (2010) conclui sua análise afirmando ser natural que a vulnerabilidade externa estrutural voltasse a se manifestar, justamente no momento em que o cenário externo amplamente favorável se desfez e, com isso, os problemas estruturais e as armadilhas do processo de abertura e de liberalização externa da economia brasileira se mantêm durante do governo Lula.

No campo específico da política educacional, Shiroma e Evangelista (2011) analisam o elevado grau de competitividade, em escala planetária, que elegeu como estratégicas as políticas públicas de caráter social, especialmente a educação. Segundo as autoras, resoluções, leis, pareceres e outros documentos nacionais e internacionais em profusão vêm operando um “transformismo”¹⁰ na educação contemporânea. Recomendações de agências multilaterais (Banco Mundial, CEPAL, UNESCO, UNICEF OREALC, etc.) balizam esse processo. As pesquisadoras da Universidade Federal de Santa Catarina nos orientam, ainda, sobre a forma como as recomendações internacionais se difundem nas políticas educacionais; como são interpretadas, acatadas,

¹⁰ Conceito gramsciano que se relaciona com a política e com uma classe dirigente que dá a direção hegemônica moral, intelectual e política (Dicionário gramsciano. Liguori, 2017, p.785).

descartadas ou adaptadas pelos legisladores que determinam os rumos da educação no Brasil, e especificamente, quanto à abordagem da noção de inclusão social nos documentos oficiais de planejamento econômico e educacional do Estado brasileiro.

A partir do PPA de 2004-2007 do governo federal e em todos os PPA subsequentes, verifica-se que a noção de inclusão social é cunhada para todas as políticas públicas sociais – saúde, educação, cultura, previdência, seguridade, informação, habitação, etc. –, realizadas como práticas políticas e sociais dos governos Lula e Dilma. Destacamos a relação entre educação e inclusão social porque ela aparece nos documentos oficiais produzidos a partir do governo de Luis Inácio Lula da Silva. É neste governo que o termo inclusão passou a integrar os Planos Plurianuais (PPA). Também é nesse contexto político que são iniciadas as discussões, em âmbito nacional, sobre os rumos da educação pública, profissional e técnica de nível médio (EPT).

Garcia (2014) assevera que, ao analisar os documentos dos organismos internacionais, como Banco Mundial, OCDE, UNESCO e CEPAL, foi possível perceber o uso do termo inclusão como elemento discursivo produtor de significados relacionados à mudança social. Observa-se que os discursos políticos sobre “inclusão social” deslocam o foco da atenção do modo de produção e jogam para o Estado a responsabilidade acerca das condições de existência da população (GARCIA, 2014. p. 104-108).

Para o Banco Mundial (2001), o combate à exclusão é pela via da “reforma da administração pública”, a sociedade inclusiva e um conjunto de práticas associativas, como substituta do Estado de bem-estar social e da reivindicação de acesso aos direitos sociais. [...]

As “políticas sociais inclusivas” se caracterizam pela ideia de “criar sociedades justas que sejam competitivas e produtivas e indicam que o antídoto para conter a exclusão social tem suas bases articuladas ao pensamento liberal. Além disso, ressaltam que seus objetivos estão voltados ao gerenciamento da própria carência, o que significa, na linguagem dos documentos, na atualidade, o desenvolvimento de “responsabilidade social”. (BANCO MUNDIAL *apud* GARCIA, 2014. p. 104; 108).

Quanto ao princípio da educação inclusiva, ele encontra respaldo na Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada pela UNESCO no ano de 1990, em Jomtien, na Conferência Mundial sobre Necessidades Educacionais Especiais, realizada pela UNESCO em 1994, em Salamanca, e no Fórum Mundial de Educação de Dakar, realizado pela UNESCO em 1999. Da análise que a autora realiza nos três documentos

internacionais sobre a educação, ao compará-los quanto à conotação atribuída ao termo “inclusão”, verifica-se que o documento de Dakar indica a necessidade de cada país formular políticas de “educação inclusiva”, de acordo com as diferentes categorias de sujeitos identificados como população “excluída”. Ao mesmo tempo, o discurso contido nesse documento reitera a ideia de que é preciso fazer da “inclusão” uma responsabilidade de toda a sociedade (GARCIA, 2014, p. 114). A noção de “inclusão” aparece nos documentos do Banco Mundial como inserção na corrente econômica. A UNESCO (2003) reitera a importância da “educação inclusiva” como questão de direitos humanos (UNESCO *apud* GARCIA, 2014, p. 114).

Por outro lado, junto ao viés humanitário, percebe-se uma forte abordagem economicista nas políticas de educação inclusiva, quando anunciadas pela UNESCO (2009) como “uma estratégia-chave para a educação para todos”, na qual “não investir em educação como preparação para uma vida adulta ativa e produtiva pode ser muito caro e profundamente irracional em termos econômicos.” (UNESCO *apud* GARCIA, 2014, p. 115).

O contexto econômico da década de 1990 até a primeira década dos anos 2000 é marcado pelas contradições sociais acirradas pela reorganização do capital sob a égide da acumulação flexível, como resposta à recomposição das taxas de lucro e às crises econômicas do sistema capitalista. A contradição que se coloca para a educação é a ideia de que é necessário construir um clima inclusivo de solidariedade, que agregue a população, mas a partir dos princípios da educação para a empregabilidade, pelo viés das competências individuais, do individualismo e da competição. (GARCIA, 2014, p. 102).

No primeiro mandato do governo Lula da Silva (2003-2006), o PPA (2004-2007) recebeu o título de *Orientação estratégica do governo. Plano Brasil Para Todos: participação e inclusão*. Nesse documento, é possível observar afirmações de inclusão social associadas com desconcentração e redistribuição de renda, redução de desigualdades e operação do consumo de massa (BRASIL, 2004). No segundo mandato (2007-2010), o PPA 2008-2011 foi intitulado *Desenvolvimento com inclusão social e educação de qualidade* (BRASIL, 2008).

A educação foi designada nos documentos oficiais, como a principal estratégia para promover inclusão social relacionada à redução das desigualdades, à distribuição

de renda, ao desenvolvimento inclusivo e sustentável, como foco em especial nos jovens e nas populações pobres (GARCIA, 2014, p. 121). A noção de “inclusão social” sob o ponto de vista do raciocínio dialético tenciona a necessidade da existência de políticas de inclusão no modo de produção capitalista, tendo em vista que ele promove contradições estruturais: ao mesmo tempo em que todos os sujeitos precisam ser incluídos do ponto de vista do consumo, são produzidos também os excluídos do ponto de vista do emprego e da inserção no mundo do trabalho.

A teoria de Theotônio Dos Santos considera ser necessário recorrer à dialética mais do que a uma linearidade analítica; que é necessário analisar dialeticamente as tendências liberais do desenvolvimento econômico, as quais, numa situação de capitalismo dependente, se voltam para produzir mais contradições, como a contradição entre a internacionalização do capital e sua inevitável base nacional, especialmente com o crescimento do campo socialista. “As tendências liberais terão de enfrentar-se com a prática histórica, com os sujeitos sociais¹¹, a recomposição partidária dos partidos políticos e com a defesa das hegemonias das burguesias locais.” (SANTOS, 1991, p. 209).

Florestan Fernandes analisou, do ponto de vista sociológico, o capitalismo na América Latina, e especificamente o caso brasileiro a partir de 1930.

Na América Latina o capitalismo e a sociedade de classes não são produtos de uma evolução interna, o que, em si mesmo, não constitui a maior fonte de problemas. Acresce que, até o presente, o capitalismo evoluiu na América Latina sem contar com condições de crescimento autossustentado e de desenvolvimento autônomo. Em consequência, classes e relações de classe carecem de dimensões estruturais e de dinamismos societários que são essenciais para a integração, a estabilidade e a transformação equilibradas da ordem social inerente à sociedade de classes. (FERNANDES, 2009b, p. 43).

O capitalismo como *modo* e como *sistema* de produção, constitui uma manifestação tardia da evolução econômica e histórico-social do Brasil. Não estava incubado no antigo sistema colonial, organizado de forma capitalista apenas no nível da mercantilização dos *produtos tropicais*; e ele só se expandiu, realmente, graças à desintegração do sistema de produção escravista (FERNANDES, 2008).

¹¹ O autor se refere à formação de um sujeito social alternativo a esses planos do grande capital. Esse sujeito social tem sua base em um conjunto de movimentos sociais que ganha uma expressão nova na região da América Latina (DOS SANTOS, 1991, p. 209).

E, quando isso se deu, o capitalismo como modo e como sistema de produção irradiou-se da cidade para o campo, através da expansão da uma economia de mercado moderna, que conduzia em seu bojo a transformação do trabalho em mercadoria e a universalização do trabalho livre (ou seja, de uma perspectiva marxista, a universalização da relação social pressuposta pela reprodução da mais-valia relativa). (FERNANDES, 2008, p. 173)

De acordo com este mesmo autor (2009b, p. 49), as classes sociais não podem preencher suas funções sociais desintegradoras e suas funções construtivas sob a modalidade predatória de capitalismo selvagem. A via é pela participação e regulação dos fluxos de renda e das estruturas de poder, a exemplo do que ocorre nos modelos europeus e no norte-americano. Mas, na América Latina, as classes sociais falham porque operam unilateralmente, no sentido de preservar e intensificar os privilégios de poucos e de excluir os demais.

A luta de classes não se dá no vácuo; é preciso determinar os componentes da conjuntura e, em especial, aferir o potencial relativo da luta política de que a classe operária dispõe, em função das tarefas que lhe são possíveis nos confrontos econômicos, sociais e políticos com as classes burguesas (FERNANDES, 2009).

Francisco de Oliveira (2007), em sua análise sociológica acerca da conjuntura do país no primeiro mandato de Lula, iniciado em 2003, diz que se tratava de “uma virtualidade na conjuntura de indeterminação, criada pelo turbilhão da desregulamentação do período FHC, caracterizada pela suspensão das relações economia e política, entre classes e representação, na década de 90, sobre determinadas pela intensa exposição à globalização do capital” (OLIVEIRA, 2007, p. 262). Entretanto, ele questiona onde está o centro de gravidade do governo Lula. O seu centro de gravidade estava, segundo ele, diretamente ligado aos processos de financeirização do capitalismo no Brasil.

Do ponto de vista das ciências políticas, César Benjamin (2004, p. 119) afirma que, quando Luís Inácio Lula da Silva assumiu a Presidência da República em janeiro de 2003, depois de o país ter atravessado “mais de dez anos de experimento neoliberal, a economia brasileira carrega do período anterior o peso de enormes dificuldades”; verificou-se a intercalação de períodos de estagnação (ou recessão) e miniciclos de crescimento, com tendência de baixo crescimento.

No tocante ao desenvolvimento da política pública de educação profissional de nível médio no Brasil, seria um equívoco pensar que na sociedade capitalista a

legislação e os documentos oficiais sejam emanados exclusivamente pelo Estado stricto sensu; ao contrário, eles são produzidos na relação entre sociedade civil e sociedade política. Afinal, “qualquer tema que se constitua num objeto da regulamentação estatal surge de necessidades, confrontos, disputas e dissensos existentes no interior da sociedade civil em razão da luta de classes”. (RAMOS, 2015, p. 3)

Os PPA 2004-2007, 2008-2011 e 2012-2015 mencionam explicitamente o desenvolvimento regional e territorial, com reiterada ênfase nas políticas sociais que, segundo esses documentos, passaram a ter maior centralidade na estratégia nacional de desenvolvimento a partir do PPA 2004-2007:

Com relação à temática regional, a institucionalização da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) em 2007 representou a retomada desse tema na agenda do governo federal. O elemento mais inovador da PNDR foi o reconhecimento de que a desigualdade regional deve ser tratada em diferentes escalas de forma a englobar áreas menos desenvolvidas espalhadas em todo o território nacional, inclusive em macrorregiões consideradas ricas, como o Sul e o Sudeste, e em áreas historicamente prioritárias como o Semiárido Nordeste e a Faixa de Fronteira.

[...] Rotas de Integração Nacional que buscam articular cadeias produtivas e fortalecimento de Arranjos Produtivos Locais (APLs), com vistas ao aprimoramento tecnológico e maior comercialização dos bens produzidos nesses espaços. Além disso, intenciona-se organizar as intervenções públicas e privadas no território por meio do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), que objetiva racionalizar a gestão e o uso do território. (BRASIL, 2015b, p. 191-192)

No tocante à educação profissional, diz o documento que a ampliação do acesso à educação profissional e tecnológica continuaria com a consolidação da rede pública federal, que se expandiu fortemente no período de 2003 a 2014, sobretudo nas cidades médias do interior, e das redes públicas estaduais, estimulando o desenvolvimento local e o aproveitamento das vocações produtivas de cada região. (BRASIL, 2015b, p. 28).

Um dos objetivos atuais da educação profissional no Brasil está vinculado, no PPA, ao programa temático “Educação de Qualidade para Todos”, que é o de “Ampliar o acesso à educação profissional e tecnológica de qualidade, alinhada com as demandas sociais e do mercado de trabalho locais e regionais, contemplando as especificidades da diversidade e da inclusão”. (BRASIL, 2015b, p. 64)

Na atual conjuntura do desenvolvimento capitalista, tem-se produzido o deslocamento da ênfase da função da escola, como âmbito para formar para o emprego (promessa que a justificou no século XX), para uma nem sempre declarada ênfase no

papel que ela deve desempenhar para formar para o desemprego (GENTILLI, 2013, p. 78) caracteriza esse deslocamento da função econômica da escola como a “desintegração da promessa integradora”.

Na busca da síntese para concluir: algumas considerações

Em vez de expressar uma conclusão no seu sentido estrito, destacamos alguns pontos como eixo para prosseguir com o debate, com relação à formulação de políticas públicas para educação profissional de nível médio no Brasil. A questão permanente que se coloca para a disputa de projetos educacionais é a capacidade de atuação dos sujeitos diretamente envolvidos – atores políticos e a sociedade civil – “no terreno das contradições, dentro do capitalismo que vivemos hoje em todos os espaços da sociedade política e da sociedade civil. Nesse âmbito, não há ação humana pura ou imaculada (prerrogativa metafísica), mas risco de erro, avanços e recuos”. (FRIGOTTO, 2006; p.276).

Ainda na perspectiva da educação e suas principais funções na sociedade capitalista tem-se, de acordo com Mézáros (1981), a produção das qualificações necessárias ao funcionamento da economia, a formação de quadros e a elaboração de métodos para um controle político. (idem, 2006; p.241). A humanidade tem como legado – sobre a possibilidade de um outro modelo de educação – a defesa de pressupostos que balizam a perspectiva contrahegemônica da educação em relação ao modo de produção capitalista.

Em defesa do lugar e do papel de uma educação comunista diferente e com os princípios que a separam da educação burguesa, Pistrak (2011, p. 87-93) nos apresenta, basicamente, três princípios: 1) quanto à *natureza da educação*, submeter o homem, como membro da sociedade, à educação social e oferecer-lhe dados para resolver as contradições entre “eu e o outro”, entre “indivíduo e sociedade”, e favorecer a determinação do próprio lugar na grande luta pela existência; 2) quanto ao *papel cultural da escola do trabalho*, interligar escola e vida, com o desenvolvimento máximo dos métodos coletivos de trabalho, pois ela é uma coletividade de trabalho organizado - a escola comunista tem o papel de ser um centro cultural, pois o seu centro de gravidade está no trabalho intelectual visto que a base da produção é o trabalho cooperado; 3) quanto à *relação entre a ciência e o trabalho*, dar-se pela concepção de trabalho como

uma participação ativa na construção social, no interior e fora da escola, e a ciência como uma prática generalizada e sistematizada que orienta completamente essa atividade, de forma que cada um possa ocupar o lugar que lhe cabe.

Nesta perspectiva, a disputa pela formulação de políticas públicas para a educação profissional, assim como a disputa contra hegemônica de um currículo fincado nas relações econômicas cotidianas, vai além do enfoque apenas de uma determinada abordagem, em detrimento de qualquer outra, mas busca interferir na formação dos egressos, pela necessidade de consideração do trabalho humano como o princípio educativo, como prática social transformadora, como prática social coletiva com potência criativa e revolucionária.

De acordo com Rummert (2002, p. 127), é possível a existência de um processo educacional que permita “... caminhar em direção oposta àquela que, atendendo aos interesses dominantes, reserva aos jovens e adultos trabalhadores, o falso direito de ter acesso a fragmentos de conhecimentos que se apresentam necessários ao capital em suas diferentes fases de expansão”.

Referências

BRASIL, *Lei nº 10.933*, de 11 de agosto de 2004. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004/2007. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.933.htm.

_____. Casa civil. *Lei n.11.653*, de 7 de abril de 2008. Dispõe sobre o plano plurianual para o período 2008/2011. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Senado Federal 8 abril de 2008. Disponível:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111653.htm> Acesso em: 06 jan. 2017.

CARCANHOLO, Marcelo Dias. *Inserção externa e vulnerabilidade da economia brasileira no governo Lula*. Universidad Popular Madre de Plaza de Mayo, 2010. Disponível:<http://www.madres.org/documentos/doc20100924142304.pdf>. Acesso em: 21 junho 2016.

COUTINHO, Carlos Nelson. O estado brasileiro: gênese, crise, alternativas. In: LIMA, Júlio Cesar França. *Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro, Fiocruz/ESPJV, 2006.

DOS SANTOS, Theotônio. *Democracia e socialismo no capitalismo dependente*. Petropolis: Vozes, 1991.

FERNANDES, Florestan. *Capitalismo dependente e a sociedade de classes na América Latina*. São Paulo: Global, 2009b.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Fundamentos científicos e técnicos da relação trabalho e educação no Brasil de hoje. In: LIMA, Júlio Cesar França et al. *Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro, Fiocruz/ESPJV, 2006.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria; RAMOS, Marise.(orgs). *Ensino Médio Integrado: concepções e contradições*. São Paulo: Cortez, 2012.

GARCIA, Rosalba Maria Cardoso. Para além da “inclusão”: crítica às políticas educacionais contemporâneas. In: EVANGELISTA. Olinda (org). *O que revelam os slogans na política educacional*. Araraquara, São Paulo: Junqueira & Marin, 2014.

GENTILLI, Pablo. Educar para o desemprego: a desintegração da promessa integradora. In: FRIGOTTO(Org.) *Educação e crise do trabalho*. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2013.

GRAMSCI, Antônio. *Americanismo e fordismo*. São Paulo: Hedra, 2008.

KOSIK, Karel. *Dialética do concreto*. 9ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

LIGUORI, Guido; VOZA, Pasquale. (org.) *Dicionário Gramsciano, (1926-1937)*. São Paulo: Boitempo, 2017. p. 790.

O'DONNELL, Guilherme. Anotações para uma Teoria do Estado. *Revista de cultura e política*. n.4, São Paulo: CEDEC, 1981.

OLIVEIRA, Francisco de. Política numa era da indeterminação: opacidade e reencantamento. In: OLIVEIRA, Francisco de; RIZEK, Cibele Saliba (Orgs). *A era da indeterminação*. São Paulo: Boitempo, 2007.

PISTRAK, Moisey M. *Fundamentos da escola do trabalho*. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

RAMOS, Marise Nogueira. A educação profissional pela pedagogia das competências e a superfície dos documentos oficiais. *Educ. Soc.* Campinas, vol. 23, n. 80, p. 401-422, setembro/2002, Disponível em:< <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 23 jul. 2016.

RUMMERT, Sonia Maria. Jovens e adultos trabalhadores e a escola: a riqueza de uma relação a construir. In: CIAVATTA, Maria.; FRIGOTTO, Gaudêncio. *A experiência do trabalho e a educação básica*. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

SAVIANI, Dermeval. Trabalho e educação: fundamentos ontológicos e históricos. *Revista Brasileira de Educação*. v. 12 n. 34, p.152-180, jan. /abr. 2007.

SHULGIN, Viktor NikolaeVich. *Rumo ao politecnismo*. São Paulo: Expressão Popular, 2013.

EVASÃO NA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL: OLHARES SOBRE O CURSO TÉCNICO SUBSEQUENTE EM MINERAÇÃO DO IFMG – CAMPUS CONGONHAS.

Elza Magela Diniz¹

Introdução

Esta pesquisa faz parte da construção da dissertação de mestrado em Educação e Formação Humana da Universidade do Estado de Minas Gerais – UEMG e seu tema é a evasão escolar no âmbito dos Cursos Técnicos Subsequentes da Educação Profissional, em Minas Gerais. Esse curso é uma modalidade de ensino ofertada após a conclusão do Ensino Médio, com duração de dois anos, com objetivo de introduzir o jovem ou adulto no mercado de trabalho de forma mais rápida. A Educação profissional está inscrita na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), Lei 9.394/96, que estabelece as condições para a implantação e funcionamento das diferentes modalidades de ensino. A Educação Profissional Técnica de Nível Médio (EPTNM), tem por finalidade proporcionar ao estudante conhecimentos, saberes e competências profissionais necessários ao exercício profissional e da cidadania, com base nos fundamentos científico, tecnológico, sócio histórico e cultural (BRASIL, 2014).

A criação do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais (IFMG), integrou a Escola Agrotécnica Federal de São João Evangelista e os Centros Federais de Educação Tecnológica de Ouro Preto e Bambuí, a então Unidade de Ensino Descentralizada UNED Congonhas, pertencente ao campus do CEFET Ouro Preto, esta última, assumindo posteriormente, o *status* de campus do IFMG, local onde esta pesquisa foi realizada.

Após uma década de criação dos Institutos Federais, ainda são muitos os desafios da formação para o trabalho e a melhoria da qualidade da educação. As divergências locais e regionais, bem como a diversidade do público atendido nos *campi*, fazem esse desafio ainda maior (BRASIL, 2014). Um dos principais problemas que vem se constituindo em grande desafio para a Rede Federal é evasão escolar que é, sem

¹ Elza Magela Diniz. Pedagoga e Mestre em Educação (FAE/UEMG). Doutoranda em Educação pela PUC-Minas. Pedagoga no IFMG – Campus Congonhas. Pesquisadora e colaboradora no Observatório de Educação (OBEDUC) da PUC Minas.

dúvida, um dos mais graves problemas com o qual a realidade educacional brasileira vem convivendo ao longo dos anos, concomitantemente com outros problemas como, o analfabetismo.

A preocupação com essa situação fez com que o Tribunal de Contas da União (TCU) emitisse um Relatório, em junho de 2012, sobre a retenção e evasão nos Institutos Federais² e encaminhasse medidas para o enfrentamento desse problema³. Também o Ministério da Educação (MEC), por meio da Secretaria de Educação Tecnológica (SETEC) envolveu toda a RFEPT na elaboração de um Documento⁴, no ano de 2014, visando orientar os Institutos Federais a construírem um planejamento estratégico com vistas à superação da retenção e da evasão escolar.

A evasão na educação brasileira

A Evasão é um tema recorrente na educação brasileira e internacional, conforme afirma Silva (2012) este fenômeno afeta o resultado dos sistemas educacionais trazendo perdas para os estudantes e instituições de ensino, públicas e privadas. Conforme dados do INEP (OBSERVATÓRIO DE EDUCAÇÃO, CAPES/INEP, 2017), o número de abandonos no ano de 2013 foi cerca de 1.240.951, sendo que aproximadamente 50% evadiram do Ensino Médio, indicando a necessidade de definir estratégias urgentes para conter a evasão escolar.

De acordo com relatório da PNAD⁵ a evasão é um fenômeno que vem crescendo em grande parte das instituições brasileiras de ensino.(BRASIL, 2013). Neri (2009) ratifica este dado em sua pesquisa “motivos da Evasão Escolar” afirmando que 40% (quarenta por cento) dos jovens, entre 15 e 17 anos, deixam de estudar por acharem a escola desinteressante. Reforçando isto, de acordo com dados do PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), o Brasil tem a terceira maior taxa de abandono escolar (24,3%), entre 100 países com maior Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), ficando atrás da Bósnia com 26,8% e das Ilhas São Cristovam e Névis, no Caribe, com 26,5%.

² Levantamento realizado pela Auditoria Operacional em Ações da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica - TC 026.062/2011-9 - Fiscalis: 752/2011.

³ Por meio do Acórdão nº506/2013 (BRASIL, 2014).

⁴ Documento Orientador para a Superação da Evasão e Retenção na Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (MEC/SETEC,2014).

⁵ Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio.

Patto (1990) em sua obra “a produção do fracasso escolar”, ressalta que as explicações sobre o fracasso escolar, permanecem as mesmas ao longo do último século, havendo apenas alteração no uso das palavras, como por exemplo, abandono e fracasso escolar. Para a autora, no espaço escolar o que se vivencia é a prática e não práxis e que o discurso que persiste na literatura educacional brasileira, deve ser investigado ou questionado, principalmente a culpabilização do estudante pelo fracasso escolar, deixando de avaliar o contexto onde ele ocorre. Para Patto (1990, p. 349) a escola “é um espaço de contradições” e em função disso, é o espaço de transformação da sociedade. Seu livro se mantém atual ao longo de décadas.

Justificativa

Minha atuação como Pedagoga dos Cursos Técnicos Subsequentes, Campus Congonhas⁶, tem me possibilitado participar de debates visando à compreensão da temática da evasão que, conforme os dados do Sistema Acadêmico dessa Instituição, esta é uma realidade nos Cursos Técnicos desse Instituto. De acordo com o documento “Diagnósticas e Diretrizes da Política Institucional para a Permanência e o Êxito dos Estudantes” (IFMG, 2017, p. 12), os altos índices de evasão estão presentes em todos os níveis de ensino do IFMG, estando ainda acima da média nacional que para os cursos Técnicos Subsequentes é de 18,9%⁷ e no IFMG, de acordo com diagnóstico realizado é de 37,5% (IFMG, 2017).

O Tribunal de Contas da União (TCU) (2011, p. 10) assegura que “a evasão representa problema que alcança diferentes modalidades de ensino em maior ou menor medida. No Brasil, a educação profissional não foge a essa regra”, de acordo com o TCU, estamos longe de alcançar as metas estabelecidas no PNE 2011-2020, principalmente quando analisamos as taxas de conclusão em nível nacional que se situam em 46,8% para o médio integrado, 37,5% para o Proeja, 25,4% para a Licenciatura, 27,5% para o Bacharelado e 42,8% para os cursos de tecnólogo (TCU, 2011, p. 10).

Conforme assegura Dore (2011) o aumento deste fenômeno é uma preocupação generalizada, em especial na educação profissional técnica de nível médio. Nos seus

⁶ Criado através da Lei 11.892, de 29 de dezembro de 2008.

⁷ Média Nacional, segundo dados do Relatório de auditoria operacional do TCU em ações da RFEPT (2012).

estudos sobre evasão e permanência na educação técnica de nível médio em Minas Gerais, onde realiza uma análise do Programa de Educação Profissional (PEP)⁸, a autora concluiu:

A existência de evasão tão elevada em cursos técnicos organizados a partir de uma política pública, que busca expressamente privilegiar a formação profissional como recurso de inserção dos jovens no mercado de trabalho, remete nossas reflexões, mais uma vez, para o contexto da política educacional brasileira na organização da escola média e da escola técnica. É indispensável que a atual política educacional para o ensino técnico, ao desenvolver suas estratégias de expansão, considere a evasão escolar e suas principais causas, de forma a evitar o risco de decisões equivocadas e onerosas (DORE E LÜSCHER, 2011, p. 785).

De acordo com Dore e Castro *at al* (2014), essa modalidade de ensino é ainda pouco discutida no mundo acadêmico e, nesse sentido, pode-se afirmar que esta pesquisa, vem ao encontro das necessidades apontadas pela produção científica sobre o tema. Além da produção escassa, outro fator que nos levou à realização desta pesquisa, é o fato de a cidade onde está implantado o campus possuir relação econômica direta com a área do Curso Técnico Subsequente em Mineração.

Diante da análise de produções acadêmicas sobre o tema e da vivência profissional na área, o problema que se coloca para esta pesquisa é compreender quais os fatores que levam alunos do Curso Técnico Subsequente em Mineração, do Campus Congonhas, a abandonarem os estudos. Para tanto, o objetivo geral será analisar os fatores que influenciam na evasão dos alunos do Curso Técnico Subsequente em Mineração no IFMG - Campus Congonhas. Delimita-se como objetivos específicos: identificar as políticas públicas que visem atenuar o fenômeno nessa modalidade de ensino; identificar o perfil dos alunos matriculados no curso Técnico Subsequente em Mineração do Campus Congonhas; conhecer estratégias utilizadas pela Instituição para enfrentamento do problema da evasão e, por fim, analisar os motivos, sob o ponto de vista dos alunos que evadiram, o que os levou a abandonarem o Curso.

Espera-se que os resultados desta pesquisa possam contribuir para o aprofundamento de estudos sobre o tema da evasão, que continua se reproduzindo na atualidade, bem como oferecer subsídios para uma reflexão no âmbito das políticas

⁸ Programa de Educação Profissional do Estado de Minas Gerais (PEP/MG), instituído pela Superintendência de Ensino Médio e Educação Profissional da Secretaria de Estado da Educação do Governo do Estado de Minas Gerais a partir do ano de 2007. O objetivo do PEP/MG é o de oferecer cursos técnicos de nível médio ao estudante de Minas Gerais (Silva, 2013, p. 9).

públicas para a educação profissional e, bem ainda, para a formulação de políticas no âmbito do IFMG campus Congonhas, no sentido de diminuir os índices de evasão escolar e promover a permanência escolar.

No âmbito da gestão institucional, desde 2015⁹, os Institutos Federais têm como desafio a construção de um planejamento estratégico para superação da retenção e da evasão escolar, bem como de apresentar subsídios para determinação de indicadores para o desenvolvimento de ações para ampliação de possibilidades de permanência e êxito dos alunos no processo formativo, por meio da elaboração dos Planos Estratégicos de Permanência e Êxito do Estudante. Esse plano precisa contemplar o diagnóstico das causas e a implementação de ações para o combate, prevenção e monitoramento da evasão e retenção escolar.

O IFMG concluiu o seu Plano em junho/2017 e aponta as seguintes conclusões:

Note-se que, em todos os tipos de curso ofertados, a taxa de evasão do IFMG é muito mais grave do que a média nacional: o dobro, nos cursos subsequentes; o triplo da média nacional, nos cursos integrados; 5,5 vezes mais elevada, nos cursos de licenciatura; o sétuplo da média nacional, nos cursos de bacharelado e de tecnologia. Além disso, a taxa de conclusão da Instituição (também pior do que as médias nacionais em todos os tipos de curso) está muito distante daqueles índices de eficiência acordados nas metas do Plano Nacional de Educação (IFMG, 2017, p. 12).

Ocorre no Plano Estratégico de Superação da Evasão no IFMG, um reconhecimento do problema e a preocupação na composição de metas para prevenção, redução ou até mesmo a erradicação de tal problema. Torna-se necessário um aprofundamento da questão, envolvendo todas as unidades desta instituição, dando o tratamento adequado e propondo alternativas para permanência e êxito dos estudantes, de acordo com as especificidades de cada campus.

Perspectivas metodológicas

Diante da natureza e problemática da pesquisa, optamos por adotar uma abordagem de natureza qualitativa, uma vez que consideramos ser essa a forma mais adequada para se analisar um problema característico dos fenômenos sociais. Esta opção

⁹Em determinação ao já referido Acórdão nº 506/2013, que refletiu no âmbito dos Institutos Federais de Educação, por meio da Nota Técnica nº 282/SETEC/MEC/2015.

tem como base o fato de que “os métodos qualitativos enfatizam as particularidades do fenômeno em termos de significado para o grupo pesquisado” (GOLDENBERG, 2004, p. 48). Para essa autora, o método qualitativo dá conta de responder questões que a estatística não consegue, penetrando na subjetividade dos fenômenos sociais. De acordo com a autora,

Partindo do princípio de que o ato de compreender está ligado ao universo existencial humano, as abordagens qualitativas não se preocupam em fixar leis para se produzir generalizações. Os dados da pesquisa qualitativa objetivam uma compreensão profunda de certos fenômenos sociais apoiados no pressuposto da maior relevância do aspecto subjetivo da ação social (GOLDENBERG, 2004, p. 49).

Utilizaremos instrumentos diversificados para a coleta de dados nesta pesquisa, tais como questionários, entrevistas e análise documental. Gatti (2004, p. 13) nos diz que “a combinação deste tipo de dados oriundos de metodologias qualitativas, podem enriquecer a compreensão de eventos, fatos, processos”. Assim, o desenvolvimento desta pesquisa se deu em três etapas: 1ª) definição do campo e sujeitos da pesquisa, realização de pesquisa documental e levantamentos de dados no Sistema Acadêmico da Instituição; 2ª) obtenção de dados através dos questionários aplicados aos sujeitos da pesquisa e entrevista semiestruturada com o setor pedagógico do campus; e 3ª) análise e interpretação dos dados de acordo com Modelo Conceitual de Performance Escolar de Rumberger e Lim (2008).

A escolha do IFMG - Campus Congonhas para esta pesquisa ocorreu em função de dois fatores primordiais: a) facilidade de acesso às informações, devido à proximidade local e regional com o público a ser investigado, o que facilita a realização de visitas *in loco* para entrevistas e/ou aplicação do questionário; e b) à atuação profissional da pesquisadora na Instituição, o que, também favorece o acesso e a obtenção dos dados.

A escolha pelo Curso Técnico Subsequente em Mineração se justifica em função das altas taxas de evasão que ele apresenta, conforme dados do Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC), ou seja, embora o Curso tenha relação direta com a principal atividade econômica da região ele apresenta os índices mais elevados de evasão desta Unidade de Ensino.

Para definirmos o quantitativo de sujeitos da pesquisa, realizamos uma pesquisa no mês de dezembro de 2017, na Direção de Ensino do Campus e no Sistema de Registro Acadêmico, no qual identificamos 28 alunos considerados como evadidos na turma do 2º semestre de 2014. Esses foram selecionados como sujeitos desta pesquisa.

Campo teórico e análise dos dados

A análise dos dados está sendo realizada à luz dos referenciais teóricos, buscando-se conhecer o perfil do respondente e a identificação dos motivos que influenciaram os alunos do curso Técnico Subsequente em Mineração a evadirem do mesmo, levando, assim, à resposta ao problema que direciona a realização desta investigação.

Nos estudos de Rose Dore, destacamos aqui os realizados no Observatório da Educação (CAPES/INEP/MEC, 2011), na Rede Ibero-Americana de Estudos sobre Educação Profissional e Evasão Escolar (RIMEPES), com o objetivo de analisar os processos de evasão escolar na educação técnica profissional de nível médio, debater os resultados de investigações realizadas sobre essa temática e identificar perspectivas para a realização de um trabalho conjunto. Este trabalho envolve investigadores que dão prioridade a esse objeto de estudo, na região ibero-americana, com a finalidade de formar uma Rede Integrada de Trabalho.

No modelo teórico proposto por Rumberger e Lim (2008)¹⁰, estão presentes fatores variados que podem ser descritos como: Fatores Individuais: estão relacionados a aspectos peculiares às características do estudante. Este grupo é composto pelas seguintes categorias: (1) Performance escolar: relacionadas a desempenho; persistência; escolaridade. (2) Comportamentos: engajamento; aulas frequentadas; desvios; relações com os colegas; empregos. (3) Atitudes: objetivos; valores; autopercepção; (4) Background: demografia; saúde; experiências passadas. Quanto aos Fatores Institucionais, estes estão diretamente ligados às condições de infraestrutura das instituições, gestão pedagógica, currículo e outros fatores ligados a vida acadêmica do aluno. Considera-se também, nesse conjunto de fatores, aqueles ligados a causas externas como dificuldades financeiras, questões ligadas à futura profissão, comunidade

¹⁰ Cujos resultados estão descritos em: Why Students Drop Out of School: A Review of 25 Years of Research (2008)

na qual está inserido e a sua família. Este grupo é composto pelas seguintes categorias: (1) Família: estrutura; recursos; práticas. (2) Escola: composição; estrutura; recursos; práticas; (3) Comunidade: recursos; composição.

Segundo Rumberger e Lim (2008), a evasão (ou o abandono) e a conclusão da escolaridade média, podem sofrer influência de dois fatores: Individuais e Institucionais. Os individuais estão associados a características dos estudantes, tais como: desempenho escolar, comportamentos, atitudes e background e os fatores institucionais, estão associados a instituições como família, escola e comunidade.

Para explicar o modelo de Rumberger e Lim (2008), Lüscher e Dore (2011, p. 151), argumentam que o fenômeno da evasão “trata-se de algo difícil de resolver porque, de forma análoga a outros processos vinculados ao desempenho escolar”, ela é “influenciada por um conjunto de fatores relacionados tanto ao estudante e à sua família quanto à escola e à comunidade em que vive”. Segundo as autoras, no modelo exposto a categoria individual compreende o estudante e as circunstâncias de seu percurso escolar e a perspectiva institucional leva em conta a família, a escola, a comunidade e os grupos de amigos (LÜSCHER; DORE, 2011).

Assim, estamos analisando os fatores que influenciaram a evasão da turma 2014.2 do Curso Técnico em Mineração, relacionando-os aos fatores individuais e fatores institucionais. As categorias e subcategorias contribuirão para favorecer a construção de significados que nos auxiliam no entendimento desta problemática.

O curso técnico subsequente em mineração

O Campus Congonhas já possuía o curso Técnico Integrado em Mineração e vislumbrando a possibilidade de ampliar a oferta de vagas na área da Mineração para atender demandas do mercado, iniciou em 2013 o processo de aprovação do curso junto ao Conselho Acadêmico do Campus e Conselho Superior do IFMG. O Curso Técnico Subsequente em Mineração foi então contemplado como meta no Plano de Desenvolvimento Institucional¹¹ (PDI) 2014-2018, nas seguintes condições:

¹¹ E aprovado de acordo com portaria 015/2014 e com Projeto Político Pedagógico, versão de maio/2014.

1.7 Curso Técnico em Mineração – Campus Congonhas

A implantação do curso Técnico em Mineração, na modalidade subsequente, justifica-se pela demanda regional. Conforme o Consórcio Mineiro-Metalúrgico, o setor encontra dificuldades em obter profissionais com perfil operacional, sobretudo o referido técnico. A modalidade subsequente visa atender diretamente a essa demanda, uma vez que o perfil do aluno está direcionado para a formação exclusiva para o mercado de trabalho e que muitos que ingressam nessa modalidade já trabalham na área. Nesse caso, o curso subsequente torna-se uma possibilidade de aprimoramento, apontando para a possibilidade de aumento da remuneração do aluno (IFMG, 2014, p 56).

A justificativa para a sua criação amparou-se no alto potencial industrial e na demanda de profissionais qualificados da região:

O curso técnico está sendo proposto para atender a demanda por profissionais qualificados na área, em decorrência do grande número de empresas minero-metalúrgicas na região do Alto Paraopeba, onde está situada a cidade de Congonhas, formando profissionais que irão atender à crescente demanda da indústria da mineração e metalurgia por este tipo de trabalhador (PPC, março/2014).

O Curso se organiza em 04 módulos semestrais, acrescido de estágio ou da elaboração de TCC, nesses casos, o aluno pode escolher entre o estágio de 360 horas ou o TCC. O tempo para sua conclusão é de no mínimo 2 e máximo de 4 anos. Dessa forma, a turma aqui considerada chegou ao término do seu ciclo acadêmico integral, no segundo semestre de 2017.

A Matriz curricular foi organizada em conformidade com os Referenciais Curriculares Nacionais da Educação Profissional e Diretrizes Curriculares da Educação Profissional Técnica de Nível Médio. Possui uma carga horária de total de 1560 horas, tanto as DCN's quanto o Catálogo Nacional de Cursos Técnicos (CNTC) preveem uma carga horária de 1200 horas, distribuídas para as disciplinas da área técnica e disciplinas de apoio como: Química, Física e Matemática. O diferencial nesta carga horária fica por conta do estágio supervisionado, que pode ou não ser obrigatório e, no caso do curso Técnico em Mineração do Campus Congonhas, o discente pode realizar o estágio de 360 horas ou elaborar um Trabalho de Conclusão do Curso (TCC). Cabe destacar que o CNTC, em sua versão publicada em abril/2014, trouxe algumas alterações para este curso, vinculando-o a área de Recursos Naturais e alterando sua carga horária para 1200 horas.

Esta nova versão do Catálogo trás também a inserção dos profissionais habilitados neste curso no Código Brasileiro de Ocupações (CBO): 316305-Técnico de

mineração. 316315-Técnico em processamento mineral (exceto petróleo). 316320-Técnico em pesquisa mineral (CNTC, 2014, p. 166). Estabelecendo assim onde se enquadram as habilitações propostas para o profissional concluinte deste curso.

Com base nesses dados, pode-se afirmar que a grande intencionalidade na criação do Curso foi atender às demandas do mercado, em especial àquelas voltadas para atendimento de qualificação de mão de obra. Esse curso foi o primeiro proposto depois que a UNED Congonhas ganhou *status* de Campus. Ele ofertou 35 vagas em seu primeiro processo seletivo¹² realizado em junho/2014 para ingresso no segundo semestre de 2014. De acordo com informações no site do IFMG, para o curso Técnico em Mineração foram inscritos 41 candidatos para 35 vagas, destes 41, apenas 26 foram aprovados, ficando nove vagas remanescentes que foram ofertadas sem processo seletivo, apenas com análise de histórico escolar do Ensino Médio dos candidatos. A turma iniciou com 35 alunos e, desses, apenas 7 (sete) concluíram integralmente o Curso (disciplinas + TCC ou estágio).

Resultados parciais

Para a caracterização do perfil do aluno do Curso Técnico Subsequente em Mineração, utilizamos os dados levantados no Sistema Acadêmico, dados documentais dos alunos e do SISTEC. Quanto ao pertencimento de gênero (conceito utilizado no Sistema), tem-se o perfil em sua maioria frequentado 68% por mulheres e apenas 32% de homens. Apesar de um entendimento de senso comum de que as atividades mineradoras da região absorvem, em sua maioria a mão de obra masculina, percebemos que, as mulheres também estão investindo nessa formação ao buscarem se qualificar no Curso.

Identificamos que a predominância de idade entre os alunos do Curso Técnico em Mineração é abaixo de 20 anos (56%). Isto implica em reconhecer que este curso tem um perfil condizente com a juventude. Neste sentido, pode-se dizer que os anseios desses jovens por ampliação de sua escolaridade é um reflexo da política de expansão da Educação Profissional com foco na ampliação de vagas para jovens em idade adequada ao ensino Médio. Seguido pelos jovens entre 21 e 30 anos (38%). Percebemos que este curso manifesta a presença de um público de mais idade com um percentual de

¹²Edital 100/2014 publicado em 29/05/2014.

4% para alunos de 31 a 40 anos e de 2% de alunos acima dos 41 anos. Podemos dizer que este dado nos leva a crer que este público de mais idade, provavelmente é de profissionais que já trabalham na mineração e buscam progressão profissional, através da qualificação.

Quanto ao estado civil os dados nos mostram que, em sua grande maioria, os alunos do curso são solteiros (89%) e apenas 11% são casados. Fato este que vai ao encontro ao perfil de idade dos alunos na faixa entre 18 e 20 anos. Verificamos que entre os alunos casados, apenas 4(quatro) tem filhos e em média de um a três, os solteiros informaram que não tem filhos.

As pesquisas sobre evasão trazem como fator predominante para que ela ocorra as questões ligadas a família e aos filhos (Meira (2015); Andrade *et al.* (2015); Castro e Dore (2015); Costa *at al* (2015); Araújo (2012); Luscher, Dore (2011)). Para Rumberger (2011), entre os fatores institucionais, a categoria família reconhecida como o mais importante para o êxito ou fracasso dos estudantes em sua vida escolar.

Quando analisamos o tempo de conclusão do Ensino Médio, verificamos que muitos alunos do curso já haviam concluído há bastante tempo, encontramos uma variação que vai de 1996 a 2013. Destes, 94% haviam feito o Ensino Médio Regular e 6% fizeram supletivo.

Para a questão de emprego formal encontramos 54% de alunos que trabalham e 46% que não possuem emprego formal. Se cruzarmos este dado com a idade média dos alunos, podemos inferir que muitos buscam pelo seu primeiro emprego. Na pesquisa desenvolvida por Rumberger e Lim (2008) estes autores identificaram que quando o aluno trabalha mais que 20 horas semanais este estudante tem uma tendência maior de evadir e para verificar se isto é um fator preponderante estaremos avaliando, entre os sujeitos da pesquisa, qual a carga horária semanal que desempenham em suas ocupações.

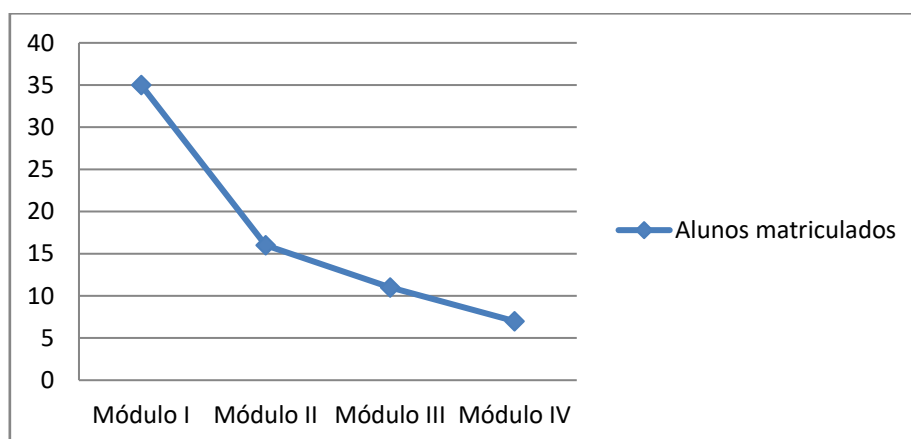
Conforme identificamos, 72% destes alunos atuam na indústria da região, 19% atuam no setor de comércio e serviços, ficando as áreas de construção civil, administração e saúde, equilibradas em 3% do total. Ocorre a predominância de trabalhadores na indústria local, que atuam no setor minero metalúrgico.

Os dados preliminares nos mostram um índice de reprovação em disciplinas de 27%. Cada módulo possui disciplinas específicas com maior número de reprovações,

mas, o grande destaque fica com as disciplinas de Matemática, Meio Ambiente e Desenho Técnico. A reprovação por disciplinas no curso Técnico em Mineração é generalizada, encontramos disciplinas da parte propedêutica e da área técnica reprovando alunos e, de acordo com a matriz curricular do curso, ocorrem reprovações em todos os módulos.

No que concerne ao desempenho escolar, Silva, Pelissari e Steimbach (2012) verificaram que a evasão é fortemente influenciada pelo rendimento acadêmico do estudante nos primeiros períodos do curso. Os cursos com maior taxa de evasão são geralmente aqueles em que a reprovação nos períodos iniciais é elevada. Apresentamos a seguir o Gráfico que evidencia em quais módulos a evasão ocorreu no curso pesquisado:

Gráfico 1: Evasão por Módulo no Curso Técnico Subsequente em Mineração turma 2014.2



Fonte: Dados do sistema Acadêmico organizados pela autora.

Conforme podemos observar, a evasão está concentrada em sua maioria no Módulo I totalizando 56%, com um número expressivo de 19 alunos que não frequentaram o módulo seguinte. No Módulo II entre os 16 alunos matriculados, encontramos um índice de 32% de abandono e, por fim, no III Módulo de um total de 11 alunos que renovaram matrícula, encontramos um índice de 36,5% que não prosseguiram para o IV Módulo, restando apenas 7 alunos matriculados. Ao final do curso, com o número de 7 concluintes, encontramos uma evasão de 80%, ou seja, 28 alunos ingressantes da turma 2014.2 deixaram de se diplomar.

Rocha (2011) evidencia o fato de várias pesquisas e produções sobre evasão e fracasso escolar considerarem que a passagem de um nível de ensino para outro representa também um problema muito grande para os estudantes, pois as disciplinas tornam-se mais especializadas do que no nível anterior.

Neste mesmo sentido encontramos os estudos de Silva (2015); Duarte, Rocha e Rego (2015) e Silva (2013), que destacam este fator como um dos responsáveis pela evasão escolar. Uma relação análoga a essa temática pode ser feita com a dificuldade no acompanhamento de algumas disciplinas. Nesse sentido, os estudos de Costa e Silva (2015); Andrade *at al* (2015); Araújo (2013); e Silva (2012); também trazem contribuições a esse respeito, afirmando que a dificuldades nas disciplinas e o fracasso escolar podem estar ligados ao abandono do curso pelo aluno.

Conclusões parciais

Para definirmos o grupo de estudantes, fizemos uma pesquisa no sistema acadêmico do campus, verificando o quantitativo de estudantes evadidos na turma 2014.2, primeira turma do curso Técnico Subsequente em Mineração deste campus. Encontramos um total de 28 alunos o que equivale a 80% da turma. Ao avaliarmos mais de perto esses alunos, constatamos que a razão entre homens e mulheres se dividia igualmente (50%), sendo 14 do sexo masculino e 14 do sexo feminino. A idade prevalecia uma maioria entre 21 e 30 anos com 52%, seguida da faixa etária entre 18 e 20 anos com 38% e, por fim, a faixa entre 31 a 40 anos, com 10%. Concluimos então que é uma turma de perfil etário relativamente jovem.

Quanto à questão de moradia, encontramos um dado que nos chama a atenção: dos 35 matriculados 20 são residentes na cidade de Congonhas, o que nos leva a inferir que nos fatores individuais, categoria *background* e subcategoria demografia, a distância não seria um dos fatores de abandono entre a maioria dos estudantes. Foram encontrados também estudantes das cidades de Conselheiro Lafaiete (5), Entre Rios de Minas (1), Itabirito (1) e Carandaí (1), sendo que as cidades mais distantes são as de Carandaí e Itabirito.

Quanto à evasão por módulos, a percepção foi de que a maior parte ocorreu no primeiro módulo com um total de 19 alunos que evadiram; no segundo módulo foram contabilizadas 5 evasões; e no terceiro módulo, um total de 4 aluno que evadiram.

Portanto, houve uma evasão de aproximadamente 56% dos alunos matriculados já no primeiro módulo.

Ao iniciarmos a análise da vida acadêmica dos alunos, percebemos que o elevado número de evasão pode ter ocorrido em função das altas taxas de reprovação no módulo I, em especial nas disciplinas que exigem raciocínio lógico matemático. Essas análises ainda estão sendo realizadas e exigem uma concentração de tempo elevado em função de termos que avaliar individualmente cada um dos alunos.

A Entrevista semiestruturada foi realizada no dia 12/06/2016, com a coordenação pedagógica do campus e foi transcrita para o devido uso em confronto com as respostas obtidas nos questionários aplicados aos alunos. Esta entrevista nos levou a identificação de que o Setor Pedagógico do campus trabalha com medidas preventivas, mas não mantém um controle efetivo destes dados, ficando a critério de outros setores esta avaliação, o que nos leva a entrevistar outros profissionais envolvidos no processo, como o responsável pelo Sistema de Registro Acadêmico.

Para os questionários dos sujeitos da pesquisa, havíamos definido a utilização de programa *LimeSurvey*, mas ao realizarmos o pré-teste percebemos que o mesmo não se aplicaria adequadamente em função desse ser mais adequado para questões fechadas. O nosso questionário consta de 10 (dez) questões abertas e acabamos por optar na utilização do *googleforms* para aplicação dos mesmos e esses já foram aplicados aos alunos e, no momento, analisando as respostas que estão sendo organizadas no Modelo de Rumberger e Lim (2008).

A partir dos dados já levantados podemos concluir que o Curso Técnico em Mineração Subsequente é predominantemente feminino, com variação de idade entre 18 e 41 anos, que trabalha na indústria e comércio em sua maioria, com histórico de reprovação em disciplinas propedêuticas e técnicas independentes do módulo em que o aluno esteja.

Referências

ANDRADE, R. de C. de A. *et al.* Evasão na educação profissional técnica de nível médio do CEFET-MG: um estudo de caso. In: *Anais do IV Colóquio Internacional sobre Educação Profissional e Evasão Escolar*. Belo Horizonte: RIMEPES, 2015. p. 138.

ARAÚJO, E. de J. M. *Evasão no PROEJA: estudo das causas no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão/IFMA – campus Monte Castelo*. 2012. 116 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2012.

BRASIL. Ministério da Educação. Documento Orientador para a Superação da Evasão e Retenção na Rede Federal de Educação Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. Brasília, DF, 2014.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira. Sinopse Estatística da Educação Básica 2013. Disponível em: <http://www.inep.gov.br>. Acesso em 06/09/2017.

BRASIL. DIAGNÓSTICO E DIRETRIZES DA POLÍTICA INSTITUCIONAL PARA A PERMANÊNCIA E O ÊXITO DOS ESTUDANTES. IFMG, 2017. Disponível em: em <https://www2.ifmg.edu.br/portal/links/relatorio-evacao-completo-rev6.pdf>. Acessado em 10/11/2017.

BRASIL. Lei nº 11.892/2008, de 29 de dezembro de 2008. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. Brasília, DF: 29 de dezembro de 2008.

BRASIL. Acórdão nº 506/2013 – TCU – Plenário, de 13 de março de 2013. Brasília, DF. Disponível em: http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas_governo/areas_atuacao/educacao/Relatorio%20de%20Auditoria%20-%20Educacao%20Profissional.pdf. Acesso em: agosto 2016.

BRASIL. Lei 9394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/lei9394_ldbn1.pdf. Acesso em: 11 ago 2013

CASTRO, T. L. de; DORE, Rosemary. Evasão nos cursos de licenciatura dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E EVASÃO ESCOLAR, 4., 2015, Belo Horizonte. *Anais* Belo Horizonte: RIMEPES, 2015. p. 160.

COSTA, T. M. de A.; SILVA, I. C. de S. Licenciaturas em química do IFG *campus* Uruaçu: a voz dos que optaram por evadir. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E EVASÃO ESCOLAR, 4., 2015, Belo Horizonte. *Anais* Belo Horizonte: RIMEPES, 2015. p. 236.

DORE, R.; SALES, P. E. N.; CASTRO, T. L. de. Evasão nos cursos técnicos de nível médio da rede federal de educação profissional de Minas Gerais. In: DORE, Rosemary; ARAÚJO, Adilson César de; MENDES, Josué de Sousa (Orgs.). *Evasão na educação: estudos, políticas e propostas de enfrentamento*. Brasília: IFB/CEPROTEC/RIMEPES, 2014, p. 379-414.

DORE, Rosemary; LÜSCHER, Ana Zuleima. Permanência e evasão na educação técnica de nível médio em Minas Gerais. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 41, n. 144, p. 772-789, set./dez. 2011.

DUARTE, A. C. C.; ROCHA, D.; REGO, I. L. Evasão, descontinuidade, retorno, conclusão de alunos na educação técnica tecnológica profissional: uma amostragem do IFTO – Palmas. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E EVASÃO ESCOLAR, 4., 2015, Belo Horizonte. *Anais* Belo Horizonte: RIMEPES, 2015. p. 166.

GATTI, B. A. Estudos quantitativos em educação. *Educação e Pesquisa*. São Paulo, v. 30, n. 1, p. 11-30, jan./abr. 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ep/v30n1/a02v30n1.pdf>>. Acesso em: 20 Jun. 2017

GOLDEMBERG, Miriam. *A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualidade em Ciências Sociais*. 3ª ed., Rio de Janeiro: Record, 1999.

IBGE. *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira*. n. 34. Rio de Janeiro: IBGE, 2014. 214 p.

IFMG. *Plano de Desenvolvimento Institucional: IFMG 2014-2018*. Minas Gerais: IFMG, 2015. 247 p.

LEITE, F. G. M.; GUIMARÃES, E. R. Evasão na educação profissional no Instituto Federal de Pernambuco: um olhar pedagógico. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E EVASÃO ESCOLAR *Anais* Belo Horizonte: RIMEPES, 2015. p. 134.

MEIRA, Cristiane Araújo. *A evasão escolar no ensino técnico profissionalizante: um estudo de caso no campus Cariacica no Instituto Federal do Espírito Santo*. Dissertação de Mestrado. 118 f. UFES, 2015.

NERI, Marcelo Cortês. *Tempo de permanência na escola e as motivações dos sem escola*. Rio de Janeiro: FGV/IBRE,CPS, 2009.

OBSERVATÓRIO DA EDUCAÇÃO – CAPES/INEP. *Educação Profissional no Brasil e Evasão Escolar. (Projetos)*. Disponível em: <http://observatorio.inep.gov.br/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=17>. Acesso em: 18 nov. 2017.

PATTO, Maria Helena. *A produção do fracasso escolar: histórias de submissão e rebeldia*. Escola de Psicologia. Quieroz editora. São Paulo, 1990.

ROCHA, W. M. da. *Educação de jovens e adultos e a evasão escolar: o caso do Instituto Federal do Ceará – campus de Fortaleza*. 2011. 155 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Ceará. Faculdade de educação, Fortaleza, 2011.

RUMBERGER, R. W.; LIM, S. A. *Why students drop out of school: a review of 25 years of research*. Research Report n.15, University of California, 2008.

RUMBERGER, R. W. Introduction. In: *DROPPING out: why students drop out of high school and what can be done about it*. Cambridge, Mass: Harvard University Press, 2011. p. 1–19.

SILVA, M. R.; PELISSARI, L. B.; STEIMBACH, A. A. Juventude, escola e trabalho: permanência e abandono na educação profissional técnica de nível médio. Educação e Pesquisa, São Paulo, Nov.2012.

SILVA, W. A. Fatores de Permanência e Evasão no Programa de Educação Profissional de Minas Gerais (PEP/MG): 2007 a 2010. 2013. 221 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013.

SILVA, Silvana Vanessa Martins da. A problemática da evasão de estudantes vinculados ao PROEJA no IF Baiano - campus Guanambi. 2012. Dissertação (Mestrado em Educação Agrícola). Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2012.

DESENVOLVIMENTO PSÍQUICO E ALFABETIZAÇÃO NA ERA DIGITAL: TENSÕES CONTEMPORÂNEAS EM EDUCAÇÃO

Maria Carolina Branco Costa¹

Ana Lucia Horta Nogueira²

Introdução

Este estudo é fruto de uma pesquisa de Mestrado mais ampla e em desenvolvimento, na qual considera-se a complexa tessitura na qual a temática da alfabetização se insere, ao mobilizar múltiplos aportes teóricos e agentes sociais. Apesar de seus desdobramentos atingirem e despertarem o interesse social geral, pouco se discute sobre o desenvolvimento psíquico infantil atrelado à era digital, no tocante dos modos de apropriação de um sistema linguístico e que mobiliza instrumentos, operações e vocabulário eminentemente culturais.

Os resultados preliminares da pesquisa participante realizada em uma sala de primeiro ano de Ensino Fundamental, sugerem que as crianças tem vasto acesso à equipamentos digitais, especialmente ao celular, contudo, ao utilizar de modo independente e intuitivo, demonstram não ter amplo domínio de suas funções, o que pode levá-los a serem facilmente capturados pelo mercado. Em contrapartida, quando utilizado de forma intencional, as TIC corroboraram para ampliar a participação do público infanto-juvenil nas esferas sociais, possibilitando o acesso à informação e comunicação, redimensionando a infância e as relações nela/com ela estabelecidas.

Dados do CGI (Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2016) apontam que é crescente o número de crianças em tenra idade, utilizando aparatos midiáticos (como celulares, *tablets* e computadores). Nestes termos, tensiona-se em que medida a operação intuitiva destes *gadgets*, guiada puramente por mediação semiótica e/ou com pouca mediação interpessoal repercute em complexificação psíquica.

¹ Pedagoga pela FCLAr/UNESP com Aprimoramento em Psicopedagogia Clínica pela FMRP-HC/USP. Cursando Especialização em Educação: Ciência, Tecnologia e Sociedade, IFSP/São Carlos, e Mestrado em Educação, FE/Unicamp, membro do GPPL/FE-Unicamp.

² Pedagoga, Mestre e Doutora em Educação pela FE/Unicamp, com Pós-doutorado em Linguística Aplicada pelo IEL/Unicamp e em Psicologia pela Clark University/EUA. Docente da FE/Unicamp e pesquisadora do GPPL/Unicamp.

Aspectos metodológicos

Este estudo utilizou de revisão bibliográfica, sob abordagem qualitativa e assente no aporte teórico-metodológico da psicologia histórico-cultural, retomando princípios de desenvolvimento e aprendizagem baseados em Vigotski (1996, 2007a) e Pino (2005) e de mediação, baseados em Wertsch (2007). Enfatiza também pesquisas mais recentes referentes ao uso de TICs por crianças brasileiras, como dados de relatório de pesquisa (2015 e 2016) do CGI.br (Comitê Gestor da Internet no Brasil) e IBGE (2018).

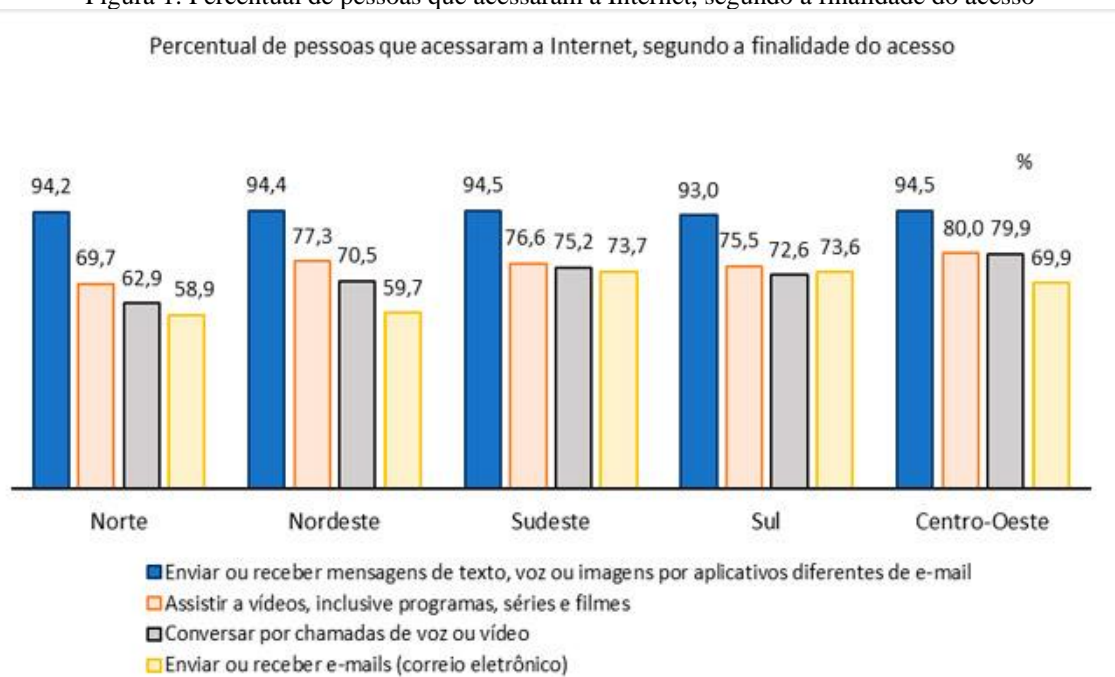
As discussões decorreram do questionamento em torno das repercussões da operação técnico-semiótica digital no âmbito psíquico, questionando se estas operações repercutem qualitativamente no desenvolvimento psíquico, focalizando a atividade simbólica ou se restringe-se a ações motoras, que não refletem domínio da amplitude dos instrumentos. Neste sentido, objetivou-se investigar a relação entre desenvolvimento psíquico infantil e a interação com tecnologias da informação e comunicação, com vistas a refletir sobre: a) o lugar da mediação interpessoal e semiótica; b) quais possibilidades de atuação e ação se colocam à escola na era digital.

Panorama atual brasileiro quanto ao uso de Tics: o que fazem as crianças e adolescentes na internet?

Frequentemente, observa-se crianças em situações cotidianas interagindo com *gadgets* (*tablets, smartphones, computadores, etc.*). Na maioria dos casos, estas interações são influenciadas por seus familiares e amigos, na condição de modelos e/ou facilitadores.

Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD/IBGE, 2016): "94,2% das pessoas com 10 anos ou mais de idade que acessaram a Internet o fizeram para enviar ou receber mensagens de texto, voz ou imagens por aplicativos diferentes de e-mail", conforme o gráfico a seguir:

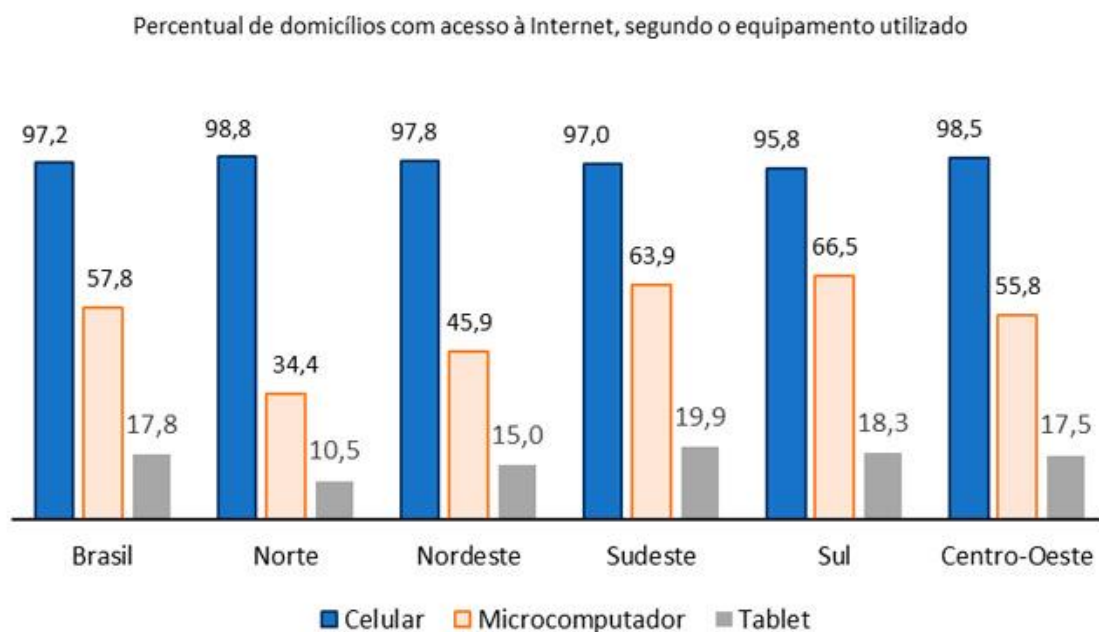
Figura 1: Percentual de pessoas que acessaram a Internet, segundo a finalidade do acesso



Fonte: IBGE, 2018

Segundo o mesmo relatório, cerca de 70% dos domicílios tinham acesso à Internet e nos domicílios em que não se usava a Internet, os principais motivos foram: "falta de interesse (34,8%), serviço era caro (29,6%) e nenhum morador sabia usar (20,7%)".

Figura 2: Percentual de domicílios com acesso à Internet, segundo equipamento utilizado



Fonte: IBGE, 2018

Observa-se que as regiões brasileiras com maior expressão no tocante do acesso à Internet, via celular, são as regiões Norte, Centro-oeste e Nordeste, de modo que a região Sul se destaca pela grande expressividade no uso de Microcomputadores, seguida da região Sudeste, que registra o maior percentual no uso de *Tablets*, em comparação à outras regiões. Sumariamente, os dados revelam que mesmo as regiões brasileiras de maior vulnerabilidade social e econômica, destacam-se pelo expoente uso de celulares, de modo que quase a totalidade de participantes parece dispor deste equipamento eletrônico.

O Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br) e o Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade de Informação (Cetic.br), a TIC KIDS ONLINE - Brasil de 2015, estudaram, através de entrevistas domiciliares, 350 municípios de todas as regiões brasileiras, investigando os hábitos virtuais de crianças e adolescentes entre 9 a 17 anos, verificando quais acessos digitais têm as crianças e adolescentes.

Também neste sentido, em 2016, a Sociedade Brasileira de Pediatria organizou um manual de orientação ao uso de tecnologias na infância e adolescência, mencionando dados do CGI e apontando que:

De 29.7 milhões nesta faixa etária, 23.7 milhões ou 80% são usuárias da Internet: 97% nas classes sociais A e B, 85% na classe C e 51% nas classes D e E. O uso diário é intenso e 66% acessam a Internet mais de uma vez ao dia. O telefone celular se tornou o principal dispositivo em 83%, além dos computadores de mesa, tablets ou computadores portáteis ou consoles para videogames. Importante observar que 1 em cada 3 crianças e adolescentes ou 31% da amostra acessaram a Internet apenas por meio do telefone celular, 86% em casa, 73% na casa de outra pessoa, 31% na escola e 19% em *lanhouses*. (SBP, 2016, p.02).

A despeito destas discussões, é possível visualizar graficamente o índice de acessos à internet por meio de equipamentos eletrônicos. Para fins de análise nesta pesquisa, enfocou-se os equipamentos digitais: computador de mesa, *tablet* e celular, correlacionados aos campos de: a) classe socioeconômica (AB, C e DE); b) faixa etária (de 9 a 17 anos); c) regiões brasileiras; d) gênero.

Estes dados permitiram estabelecer um panorama, no sentido de ampliar o conhecimento sobre a expressão destes acessos no cenário nacional.

Quadro 1: Crianças e adolescentes, por equipamentos utilizados para acessar a internet

Categoria	Computador de mesa		Tablet		Celular	
	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não
Total	39	60	23	77	91	9
AB	59	40	34	66	92	8
C	41	59	22	78	91	9
DE	21	78	15	85	89	11
De 9 a 10 anos	40	60	36	64	84	16
De 11 a 12 anos	41	59	28	71	87	13
De 13 a 14 anos	41	59	18	82	92	8
De 15 a 17 anos	38	62	17	83	94	6
Norte	24	76	14	85	89	11
Nordeste	30	70	23	77	90	10
Sudeste	48	52	25	75	92	8
Sul	46	54	22	78	86	14
Centro-Oeste	34	65	23	77	94	6
Masculino	44	56	22	78	90	10
Feminino	35	65	24	76	91	9

Fonte: CGI.br/NIC.br, Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br), Pesquisa sobre o Uso da Internet por Crianças e Adolescentes no Brasil - TIC Kids Online Brasil 2016. (<https://goo.gl/GsdpRU>)

Fonte: CGI.br

Tais dados complementam e reiteram os mencionados anteriormente, confirmando que a grande maioria das crianças e adolescentes participantes desta pesquisa utilizam o celular. Em relação à faixa etária, este número cresce de forma diretamente proporcional ao crescimento etário, com números semelhantes em relação ao gênero e a despeito da classe econômica. Observa-se que as pesquisas citadas não investigam participantes mais novos, desconsiderando-os como usuários, contudo, observando o aumento progressivo de aparelhos que individualizam e personalizam o uso (como celulares) e o aumento etário (a partir de 10 anos), revela-se uma tendência de que este uso seja ampliado para outras faixas etárias, no sentido de antecipação desta relação.

Embora o uso destes equipamentos por crianças menores não tenha sido explorado nas pesquisas mencionadas, cita-se um episódio desta pesquisa, fruto de diálogo entre a pesquisadora e participante da sala de alfabetização investigada, na qual a última revelou que ela (de 6 anos) e sua irmã (de 4 anos) tem celulares próprios, exemplo que reitera o fato do uso começar cada vez em mais tenra idade:

P: Quem tem celular em casa?
 B: Eu uso o celular da minha irmã, ela é pequenininha...
 Pesquisadora: Quantos anos ela tem?
 B: 4 (faz um gesto com as mãos).
 P: É de brinquedo ou de verdade?
 B: De verdade... mas é pequenininho, assim (gesticula novamente). As vezes eu uso no celular da minha mãe, aplicativo. [...] No celular da minha mãe não tem jogo, só no celular da minha irmã [...] tem um jogo de unicórnio, de pintar (faz gestos reproduzindo a pintura). Ele é tão fofinho! (Transcrição das autoras).

Nestes termos, indaga-se quais usos faz uma criança de 4 anos destes instrumentos, o que (quem) a motiva e, em que medida, ela opera o instrumento ou é conduzida por ele?

Em confluência a estes argumentos, na tabela da Imagem 1, vê-se que o número de usuários aumentou exponencialmente em um ano e desde 2015, continua em movimento progressivo, dadas as facilidades nas condições de acesso a bens de mercado cada vez mais populares:

Figura 3: Tipos de equipamentos utilizados pelas crianças e adolescentes para acessar a internet - total

		A1 - TIPOS DE EQUIPAMENTOS UTILIZADOS PELAS CRIANÇAS/ADOLESCENTES PARA ACESSAR A INTERNET - TOTAL		
		Percentual sobre o total de usuários de Internet de 9 a 16 anos (1)		
		Usa Tablets para navegar na Internet - Total	Um celular para navegar na Internet - Total	Um computador de mesa, PC, desktop - Total
Anos	2012	2	20	21
	2013	16	53	71

Fonte: CGI.br

Sendo inegável o fato de crianças e adolescentes terem acesso à tecnologias da informação e comunicação, independente de sua posição socioeconômica e cada vez mais precocemente, é urgente aprofundar as investigações acerca das formas de operação destes instrumentos digitais e quais implicações revelam para o desenvolvimento psíquico infanto-juvenil, para melhor instruir usuários, seus responsáveis e instituições de ensino.

A natureza cultural do desenvolvimento humano

Os dados e problematizações iniciais podem ser relacionados à dimensão de desenvolvimento humano, na medida em que as TIC conhecidas hoje são fruto de trabalho humano, desde o planejamento mental até a execução material. Além disto, os fundamentos deste campo de estudos auxiliam a analisar a complexificação tecnológica e sua repercussão no psiquismo humano.

A psicologia histórico-cultural, que teve Vigotski (1896-1934) como precursor, debruçou-se, entre outros temas, ao estudo da relação entre pensamento e linguagem, sob a tônica cultural do desenvolvimento humano, pautado na apropriação de cultura historicamente acumulada. Esta transmissão cultural ocorre por vias da mediação interpessoal e/ou semiótica, isto é, realizada por pessoas mais experientes na cultura e/ou por instrumentos.

O uso de instrumentos e o uso de signos compartilham algumas propriedades importantes; ambos envolvem uma atividade mediada. Porém eles também se distinguem; os signos são orientados internamente, segundo Vigotski uma maneira de dirigir a influência psicológica para o domínio do próprio indivíduo; os instrumentos, por outro lado, são orientados externamente, visando ao domínio da natureza (VYGOTSKY, 2007a, p. 156).

Nesta perspectiva, os instrumentos congregam dimensões técnica e semiótica, na medida em que carregam criações humanas subjacentes e podem ser mediadas semiótica e/ou interpessoalmente para que sejam apropriadas e significadas por outros. Expressada a ênfase desta perspectiva, Pino (2005) dialoga com esta tese vigotskiana e discute como ocorre o desenvolvimento humano à luz da cultura, problematizando a transformação da natureza biológica, na qual, para a apropriação cultural, a participação do *outro* e dos *signos*, via mediação, são consideradas categorias fundamentais.

As funções psicológicas superiores se desenvolvem a partir da inserção da criança nas práticas sociais de seu meio histórico-cultural. Tais funções inscrevem-se, inicialmente, na história social dos homens e posteriormente são incorporadas no plano individual, sendo então, resultantes da *conversão* das relações sociais. Sob este argumento, Pino (2000) evoca a proposição *vigotskiana* que diz que: "tudo o que é *cultural* é *social*".

Com efeito, a conversão de um plano para outro envolve os processos de *significação*, que, por sua vez, são de natureza semiótica e possíveis apenas através da

mediação e inserção do indivíduo na esfera cultural. Isto implica pensar na existência de um *momento zero cultural*, como defendido por Pino (2005), que instaura a tese do duplo nascimento: biológico e cultural.

Este movimento dialético entre meio (natural e/ou social) e indivíduo merece ser atualizado, em relação aos instrumentos técnico-semióticos digitais, inscritos em tecnologias da informação e comunicação, que redimensionam o papel da comunicação e acesso à informação, mas não implicam, necessariamente, em apropriação para tal.

No processo de apropriação da leitura e escrita, assim como na apropriação de símbolos culturais, a mediação é o que viabiliza esta transmissão e apropriação de elementos da cultura, que uma vez apropriados individualmente, farão parte do repertório daquele indivíduo e oferecerão substratos para o desenvolvimento de seu psiquismo, posto que tensionam as funções psicológicas superiores.

O conceito de *mediação semiótica* é um dos temas centrais da obra de Vigotski e permeia as discussões fomentadas nesta proposta de pesquisa. Sob a perspectiva do autor, o contato entre o ser humano e o mundo é indireto, isto é, mediado por *signos*, que por sua vez, podem ser compreendidos como "formações artificiais", na medida em que são sociais e não orgânicas ou individuais.

A mediação semiótica pode se expressar por vias: "da linguagem, vários sistemas para contagem, técnicas mnemônicas, sistemas de símbolos algébricos, trabalhos de arte, escrita, esquemas, diagramas, mapas e desenhos mecânicos; todos os tipos de signos convencionais (VYGOTSKY, 1981, p. 137 apud WERTSCH, 2007b, p. 178, tradução das autoras). Desta forma, o processo de desenvolvimento das funções psíquicas superiores é mediado pelos *signos*, que se configuram como uma ferramenta psicológica.

Vigotski enfatiza a dimensão de transformação qualitativa propiciada através da mediação para o desenvolvimento humano. A respeito disto, Wertsch considera que:

Nesta perspectiva, a inclusão dos signos na ação humana não simplesmente conduz melhorias quantitativas em termos de rapidez e eficiência. Ao invés disto, o foco é em como a inclusão de ferramentas e signos conduzem a transformação qualitativa, um ponto que Vygotsky destacou: "sendo incluído no processo de comportamento, a ferramenta psicológica [i.e., signo] altera todo o fluxo e a estrutura das funções mentais

[...] (VYGOTSKY, 1981, p. 137 apud WERTSCH, 2007b, p. 179. Tradução das autoras).

Reportando-se a Vigotski, Wertsch (2007), apresenta duas principais categorias de mediação: "mediação explícita" e "mediação implícita". A mediação explícita considera a participação do indivíduo ou outra pessoa que está direcionando o indivíduo e intencionalmente introduz *stimulus means* (estímulos significados) em uma atividade, e também no sentido em que os materiais ou signos envolvidos tendem a ser óbvios. Em contraste, a mediação implícita considera a função social e do discurso interno mediando a consciência humana. Uma das propriedades que a caracteriza são os signos.

O processo educativo, pautado em instituições formais e não formais de ensino, inscreve-se como espaço de difusão e apropriação da cultura historicamente acumulada, no cenário de desenvolvimento técnico-científico e complexificação das estruturas biológicas humanas. Com efeito, observa-se que, o que permite a transmissão geracional e, portanto, o desenvolvimento ontogenético no percurso de humanização do Homem, é o ato educativo, mediado direta ou indiretamente pela cultura, em sua coletividade, de forma semiótica e/ou interpessoal e a escola tem importante papel, visto que institucionaliza e sistematiza estes processos, em larga escala (posto que seu oferecimento é dever do Estado e direito do cidadão de sociedades letradas).

Resultados

No transcurso historiográfico, a espécie humana desenvolveu-se por meio de sua relação com o meio e com outros indivíduos partícipes da cultura.

No atual momento histórico-cultural, pesquisas apontam que a maioria das crianças e adolescentes brasileiros tem acesso às TIC, por meio de computadores, *tablets* e principalmente celulares, contudo, não pontuam, em pormenores, a forma como operam estes equipamentos e que implicações oferecem ao desenvolvimento psíquico infantil.

Muitas crianças brasileiras não alfabetizadas até o final do ciclo de alfabetização (entre 8 e 9 anos) operam os instrumentos técnico-semióticos digitais de forma relativamente autônoma aos adultos, movidas muitas vezes, por comportamentos imitativos e ensaios pautados em tentativa e erro que levam a eventos posteriormente reproduzidos. Indaga-se, entretanto, como podem transitar nos meios digitais que

misturam o universo letrado e imagético, visto que ainda não dominam o código linguístico sistematizado e que a interação com estes *gadgets* traz.

Os resultados parciais desta pesquisa, indicam amplo uso de tecnologias da informação e comunicação por crianças em fase de apropriação da escrita mas dificuldade de operações mais complexas, para além daquelas que usam cotidianamente (tendo como finalidade o uso de jogos, vídeos, desenhos e músicas), apontam que, desvelando este comportamento e aprofundando as análises, considera-se que operar os instrumentos técnico-semióticos digitais, além de atividade motora – visualmente percebida pelos agentes que observam externamente ao processo – requer atividade mental, visto que articula pensamento e linguagens (visual, gestual, escrita e verbal).

A mediação semiótica, oferecida pelos equipamentos sem a mediação externa, parece não ser suficiente para que o indivíduo apreenda toda a complexidade de funcionamento permitida pelos suportes digitais, demandando, além de interfaces gráficas *user-friendly* (intuitivas), mediação interpessoal.

Tratando-se de crianças não alfabetizadas, que não dispõem do conhecimento do código linguístico para transitar na *web*, observa-se que estes alunos leem ícones, signos que não revelam todas as dimensões imbuídas nos softwares, e, portanto, precisam de outros indivíduos mais experientes na cultura para se apropriarem de seu significado cultural. O fato de estarem em processo inicial de apropriação da escrita torna-os mais vulneráveis a operação intuitiva e arbitrária, processo observado pelo mercado que se aproveita da situação para conduzir os consumidores em potencial, direcionando-os à propagandas e outras páginas diferentes do objetivo inicial.

Esta última pode ser dispensável, contudo, quando ocorre, qualifica a operação dos *softwares* e *hardwares*, em um processo de significação e complexificação de estruturas psíquicas.

A mediação interpessoal, circunscrita a um processo educativo intencional, colabora para a orientação do pensamento e ao estabelecimento de relações com outros contextos, mobilizando os significados culturais subjacentes à ícones e códigos digitais, qualificando, assim, o processo de significação e complexificando o desenvolvimento psíquico, além de atuar na zona de desenvolvimento proximal, favorecendo o desenvolvimento do indivíduo. O discurso exterior reverbera no discurso interior e isso passa pela via do processo de significação.

Em se tratando de crianças não alfabetizadas, a mediação semiótica é realizada via imagens/signos, contudo, para que a aprendizagem motora e imitativa possa qualificar-se e ser de fato autônoma, necessita da mediação interpessoal, já que, por mais refinado, o *software* ainda não estabelece as relações entre o indivíduo e o meio, em respeito a suas experiências.

O conteúdo das máquinas não é natural e, portanto, só é internalizado e reflete em desenvolvimento psíquico qualitativo após um processo de mediação interpessoal.

Considerações finais

Embora as crianças contemporâneas tenham nascido na era digital/multimidiática e tenham acesso a este universo desde tenra idade, não significa que operam semioticamente e de forma completamente independente.

A aprendizagem da operação dos equipamentos digitais e seu desdobramento no plano psíquico é eminentemente cultural, visto que requer apropriação de significados de certos contextos, criados histórico-culturalmente. Considera-se que, enquanto instrumento cultural, a mediação interpessoal ainda é necessária e qualifica o processo de significação e operação de instrumentos técnico-semióticos.

Dentre as discussões tecidas, cabe refletir sobre o lugar e a posição que a escola assume frente ao cenário de constante aprimoramento tecnológico, visto que pode aproveitar dos instrumentos "consumidos" e disponíveis na era digital para trabalhar, entre outras dimensões, o letramento digital e a alfabetização, na perspectiva de *alfabetizar letrando* (Soares, 2006), atualizando-a em relação às expectativas da era digital. As relações estabelecidas na/a partir da internet, por meio das novas tecnologias e equipamentos digitais, também são aportes profícuos para o trabalho docente, no enaltecimento de sua dimensão crítica.

Frente a isto, o cenário educativo é tensionado e muitos desafios se colocam a ele, tal como seu lugar no atual cenário político e cultural, frente a complexificação científico-tecnológica fomentada pela lógica capitalista, em uma sociedade midiática e regida pelos instrumentos e lutas de classes e as relações entre ciência, tecnologia e sociedade em direção ao futuro, questões que mobilizam criatividade, criticidade e responsabilidade, não somente (embora fundamentalmente) dos profissionais de ensino, mas também da sociedade como um todo.

Referências

CETIC. Portal de dados. In. *TIC Kids Online*. Disponível em: <http://data.cetic.br/cetic/explore?idPesquisa=TIC_KIDS>. Acesso em: 27/08/2018.

CGI. Pesquisa sobre o uso da internet por crianças e adolescentes no Brasil. In. *TIC Kids Online Brasil*, 2016. Disponível em: <http://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/TIC_KIDS_ONLINE_2016_LivroEletronico.pdf>. Acesso em: 05/03/2018.

IBGE. *PNAD Contínua TIC 2016*: 94,2% das pessoas que utilizaram a Internet o fizeram para trocar mensagens.2018. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/20073-pnad-continua-tic-2016-94-2-das-pessoas-que-utilizaram-a-internet-o-fizeram-para-trocar-mensagens.html>>. Acesso em: 27/08/2018.

IBGE. Acesso à Internet e à televisão e posse de telefone móvel celular para uso pessoal. In. *PNAD Contínua*. 2016. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/c62c9d551093e4b8e9d9810a6d3bafff.pdf>. Acesso em: 27/08/2018.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D. A. *Pesquisa em educação: abordagens qualitativas*. São Paulo: EPU, 1986.

PINO, Angel. *As marcas do humano: às origens da constituição cultural da criança na perspectiva de Lev S. Vigotski*. São Paulo, SP: Cortez. 2005.

Sociedade Brasileira de Pediatria. Saúde de crianças e adolescentes na era digital. In. *Manual de orientação: Departamento de adolescência*. 2016. Disponível em: <http://www.sbp.com.br/fileadmin/user_upload/2016/11/19166d-MOrient-Saude-Crian-e-Adolesc.pdf>. Acesso em: 27/08/2018.

SOARES, Magda. *Letramento: um tema em três gêneros*. Belo Horizonte: Autêntica, 2006.

VYGOTSKY, Lev S. *A formação social da mente*. São Paulo: Martins Fontes, 2007a.

VYGOTSKY, L. S. La prehistoria del desarrollo del lenguaje escrito. In. *Obras Escogidas III: Historia del desarrollo de las funciones psíquicas superiores (1931)*. Madrid: Editora A. Machado Libros, 2006.

WERTSCH, James V. Mediation. In. *The Cambridge companion to Vygotsky*. UnitedStates of America: Cambridge University Press, 2007, p. 178-192