

TEMAS DE POLÍTICA EDUCACIONAL:

comemoração dos 30 anos do Laboratório de Políticas Públicas
e Planejamento Educacional - LaPPlanE

Organizadores

Ana Elisa Spaolonzi Queiroz Assis; Ana Rita Almeida Ferreira; Gabriele Santos Pasianot; Guilherme Bonfim;
Luciane Muniz Ribeiro Barbosa; Maria Júlia Buck Rossetto; Priscila Lopes de Godoy



Arte: Roda de Samba de Jurandi Assis

Temas de Política Educacional

**comemoração dos 30 anos do Laboratório de Políticas
Públicas e Planejamento Educacional - LaPPlanE**

"O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001" / "This study was financed in part by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Finance Code 001" em conformidade com a Portaria CAPES nº 206, de 4 de setembro de 2018.



**Ana Elisa Spaolonzi Queiroz Assis
Ana Rita Almeida Ferreira
Gabriele Santos Pasianot
Guilherme Bonfim
Luciane Muniz Ribeiro Barbosa
Maria Júlia Buck Rossetto
Priscila Lopes de Godoy
(Organizadores)**

Temas de Política Educacional

**comemoração dos 30 anos do Laboratório de Políticas
Públicas e Planejamento Educacional - LaPPlanE**

Copyright © Autoras e autores

Todos os direitos garantidos. Qualquer parte desta obra pode ser reproduzida, transmitida ou arquivada desde que levados em conta os direitos das autoras e dos autores.

Ana Elisa Spaolonzi Queiroz Assis; Ana Rita Almeida Ferreira; Gabriele Santos Pasianot; Guilherme Bonfim; Luciane Muniz Ribeiro Barbosa; Maria Júlia Buck Rossetto; Priscila Lopes de Godoy [Orgs.]

Temas de Política Educacional: comemoração dos 30 anos do Laboratório de Políticas Públicas e Planejamento Educacional - LaPPlanE. São Carlos: Pedro & João Editores, 2024. 978p. 16 x 23 cm.

ISBN: 978-65-265-1233-3 [Digital]

1. Políticas públicas. 2. Laboratório de Políticas Públicas e Planejamento Educacional - LaPPlanE. 3. Educação brasileira. 4. Políticas educacionais. I. Título.

CDD – 370

Capa: Luidi Belga Ignacio

Imagem da capa: Jurandi Assis. Nome da obra: Roda de Samba.

Ficha Catalográfica: Hélio Márcio Pajeú – CRB - 8-8828

Revisão: Zaira Mahmud

Diagramação: Diany Akiko Lee

Editores: Pedro Amaro de Moura Brito & João Rodrigo de Moura Brito

Conselho Editorial da Pedro & João Editores:

Augusto Ponzio (Bari/Itália); João Wanderley Geraldi (Unicamp/Brasil); Hélio Márcio Pajeú (UFPE/Brasil); Maria Isabel de Moura (UFSCar/Brasil); Maria da Piedade Resende da Costa (UFSCar/Brasil); Valdemir Miotello (UFSCar/Brasil); Ana Cláudia Bortolozzi (UNESP/Bauru/Brasil); Mariangela Lima de Almeida (UFES/Brasil); José Kuiava (UNIOESTE/Brasil); Marisol Barenco de Mello (UFF/Brasil); Camila Caracelli Scherma (UFFS/Brasil); Luís Fernando Soares Zuin (USP/Brasil); Ana Patrícia da Silva (UERJ/Brasil).



Pedro & João Editores

www.pedroejoaoeditores.com.br

13568-878 – São Carlos – SP

2024

SUMÁRIO

13 APRESENTAÇÃO

Ana Rita Almeida Ferreira
Maria Júlia Buck Rossetto
Priscila Lopes de Godoy
Gabriele Santos Pasianot
Guilherme Bonfim

27 PREFÁCIO

Newton Antonio Paciulli Bryan

PARTE I - ADRIANA MISSAE MOMMA

33 CAPÍTULO 1

POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO NA AMÉRICA DO SUL: REFLEXÕES A PARTIR DOS PLANOS DE LEITURA E ESCRITA NA ARGENTINA, BRASIL E COLÔMBIA

Mônica Guerrero Garay
Wisllayne Ivellyze de Oliveira-Dri
Verónica Diana Cardozo
Adriana Missae Momma (*in memoriam*)

49 CAPÍTULO 2

PERCURSOS INVESTIGATIVOS DE TESES DE DOUTORADO SOB A ORIENTAÇÃO DA PROFESSORA ADRIANA MOMMA (IN MEMORIAM): INFLUÊNCIAS POPULARES, POLÍTICA ESPECIAL DE EDUCAÇÃO INFANTIL E FORMAÇÃO CONTINUADA DE PROFESSORES

Mariana Roveroni
Wisllayne Ivellyze de Oliveira-Dri
Jane Ferreira Porto

PARTE II - LaPPlanE EM PERSPECTIVA

- 71 CAPÍTULO 3**
A DISCIPLINA ATIVIDADES PROGRAMADAS DE PESQUISA ENQUANTO ESPAÇO DE REFLEXÃO COLETIVA E DE PESQUISA COLABORATIVA
Águida Cristina Gomes Pardiniho
- 87 CAPÍTULO 4**
A DISCUSSÃO SOBRE VALORIZAÇÃO DE PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO NA CONSTRUÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE JUIZ DE FORA
Elita Betania de Andrade Martins
- 105 CAPÍTULO 5**
A GUINÉ-BISSAU E A GESTÃO PÚBLICA DA EDUCAÇÃO E DA POBREZA
Lourenço Ocuni Cá
Inácio Ié
Aminata Gomes Mané
- 131 CAPÍTULO 6**
A IMPORTÂNCIA DA GESTÃO ESCOLAR NO PLANEJAMENTO EDUCACIONAL: UM ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE PALMEIRA DOS ÍNDIOS-AL
Eduardo Leite dos Santos
Givanildo da Silva
Lana Lisiêr de Lima Palmeira
- 151 CAPÍTULO 7**
A IMPORTÂNCIA DO ACOLHIMENTO PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL
Carolina Salinas Piorini
- 165 CAPÍTULO 8**
A INFLUÊNCIA DA CULTURA GERENCIALISTA PARA A MATERIALIZAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO, TAL QUAL ESTÁ PREVISTA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL
Vanessa Marie Lima de Sena

- 183 **CAPÍTULO 9**
**A POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO ESPECIAL:
ENTRE LEIS E LUTAS PARA A EFETIVAÇÃO DE UMA
EDUCAÇÃO INCLUSIVA NOS ÚLTIMOS 30 ANOS**
Eliane Cristina Prudêncio Silva
Marco Wandercil
- 207 **CAPÍTULO 10**
**A POTÊNCIA DAS EXPERIÊNCIAS DE EXTENSÃO
UNIVERSITÁRIA NA ÁREA DA SAÚDE E O DESAFIO DA
CURRICULARIZAÇÃO**
Maria Cristina Traldi
- 233 **CAPÍTULO 11**
**A PRIMEIRA INFÂNCIA E O SISTEMA INTERNACIONAL
DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS**
Camila de Paula Xavier de Santana
Luciane Muniz Ribeiro Barbosa
- 257 **CAPÍTULO 12**
**ACOLHIMENTO DAS CRIANÇAS E FAMÍLIAS NO
RETORNO PRESENCIAL DURANTE A COVID-19:
DESAFIOS**
Maria Aparecida Guedes Monção
Marina Gonçalves Martão Jardim
Renata Esmi Laureano
- 279 **CAPÍTULO 13**
**ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROINFÂNCIA DE
2007 A 2023**
Eliana Fernandes
Elisa do Nascimento Oliveira
- 299 **CAPÍTULO 14**
**ATUAÇÃO DO ESTADO NA IMPLEMENTAÇÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS, EDUCACIONAIS E GARANTIA DE
DIREITOS NO BRASIL**
Ana Rita Almeida Ferreira

- 311** **CAPÍTULO 15**
AS POLÍTICAS PÚBLICAS DA EDUCAÇÃO: SUBSÍDIOS
ANALÍTICO-CONCEITUAIS PARA O ESTUDO DA
IMPLEMENTAÇÃO
Paula Arcoverde Cavalcanti
- 333** **CAPÍTULO 16**
ATIVIDADES EXTRAESCOLARES: VIA DE
DIFERENCIAÇÃO EDUCACIONAL PERSONALIZADA NA
ALTA MODERNIDADE
Fernando Vizotto Galvão
- 353** **CAPÍTULO 17**
CONTINUIDADES E DESCONTINUIDADES DAS
POLÍTICAS EDUCACIONAIS BRASILEIRAS: ALGUMAS
EVIDÊNCIAS
Maria José Viana Marinho
Cláudia da Mota Darós Parente
- 357** **CAPÍTULO 18**
DIREITO MIGRATÓRIO E POLÍTICA NACIONAL DE
MIGRAÇÃO, REFÚGIO E APATRIDIA: A IMPORTÂNCIA
DA ABORDAGEM CONSENSUAL PARA PROTEÇÃO DA
DIGNIDADE HUMANA
Flávia M. Uchôa de Oliveira
Gabriela Fernandez
Luís Renato Vedovato
Mary Zhang
Shailen Nandy
- 377** **CAPÍTULO 19**
ECONOMIA POLÍTICA DO ENSINO MÉDIO: REFORMA OU
CONSERVAÇÃO?
Sergio Stoco
- 395** **CAPÍTULO 20**
EDUCAÇÃO PARA O PROCESSO DE ENVELHECIMENTO
Maria Eliane Catunda de Siqueira

- 415** **CAPÍTULO 21**
ESCOLAS E SERVIÇOS SOCIAIS NA PROMOÇÃO DO
DIREITO À FILIAÇÃO PATERNA
Maria Isabel Monfredini
Stella Maria Barbera da Silva Telles
Juliana Pasti Villalba
- 445** **CAPÍTULO 22**
LA UNIDAD DE PEDAGOGÍA UNIVERSITARIA Y
DIDÁCTICA DEL DERECHO Y SUS APORTES A LA
PEDAGOGÍA JURÍDICA
María Francisca Elgueta
Eric Eduardo Palma
- 473** **CAPÍTULO 23**
LEARNIFICATION, POLÍTICAS EDUCACIONAIS E
REDEMOCRATIZAÇÃO
Cauê Ferreira Teixeira
Samuel Mendonça
- 491** **CAPÍTULO 24**
MACRO E MICRO IMPLEMENTAÇÃO RETROSPECTIVA
DOS CICLOS DE UMA POLÍTICA FEDERAL DE INCLUSÃO
DIGITAL
Eliane Cristina Flexa Duarte
Luís Enrique Aguilar
- 535** **CAPÍTULO 25**
MANIFESTAÇÕES DA SOCIEDADE SOBRE A
REGULAMENTAÇÃO DA EDUCAÇÃO DOMICILIAR NO
BRASIL: ANÁLISE DOS POSICIONAMENTOS APENSADOS
AO PL 1338/2022
Isabela Fernandes Paim Teles
Luciane Muniz Ribeiro Barbosa
- 559** **CAPÍTULO 26**
MOVIMENTOS SOCIAIS E EDUCAÇÃO DO CAMPO
Maria Antônia de Souza

- 579 **CAPÍTULO 27**
NOTÍCIA HISTÓRICA SOBRE OS SINDICALISTAS MORTOS E DESAPARECIDOS POLÍTICOS DURANTE A DITADURA CIVIL-MILITAR NO BRASIL (1964-1985)
Carlos Bauer
- 611 **CAPÍTULO 28**
O CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO: ATRIBUIÇÕES, FUNCIONAMENTO E INFLUÊNCIA NO PLANEJAMENTO E GESTÃO DO SISTEMA EDUCACIONAL BRASILEIRO
Erasto Fortes Mendonça
- 621 **CAPÍTULO 29**
O PODER DA VIZINHANÇA DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS: RELAÇÃO ENTRE QUALIDADE EDUCACIONAL E CAPACIDADE ESTATAL
Ana Gabrielle Neves de Oliveira
Samira Kauchakje
Adilson Giovanini
- 643 **CAPÍTULO 30**
O PROGRAMA SAÚDE NA ESCOLA (PSE) E O CONTROLE DO TABACO
Maria Carolina Gervásio Angelini de Martini
- 659 **CAPÍTULO 31**
O USO DA ABORDAGEM CONSENSUAL NO MUNICÍPIO DE BOTUPORÃ (BA)
Flávia M. Uchôa de Oliveira
Ederson dos Santos
Edinilza de Souza Araújo
- 701 **CAPÍTULO 32**
PARTICIPAÇÃO INFANTIL E REPRESENTAÇÕES SOCIAIS
Caio Teixeira Brandão
Edna Maria Querido de Oliveira Chamon
Pedro Humberto Faria Campos

- 719 **CAPÍTULO 33**
PLANEJAMENTO ECONÔMICO, ORÇAMENTO PÚBLICO E
POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA COLCHA DE RETALHOS À
BRASILEIRA
Jéssica Yume Nagasaki
- 739 **CAPÍTULO 34**
PLANEJAMENTO EDUCACIONAL NO BRASIL: O ESTADO
EM AÇÃO (1930 A 1988)
Pedro Ganzeli
João Augusto Gentilini
- CAPÍTULO 35**
- 783 **POLÍTICA NACIONAL DE ALFABETIZAÇÃO E A**
EDUCAÇÃO INFANTIL: REFLEXÕES COM PAULO FREIRE
E JANUSZ KORCZAK
Cintia Cristina Escudeiro Biazan
Viviane Franzo Juliani
- 799 **CAPÍTULO 36**
POLÍTICA DE COTAS RACIAIS E BRANQUITUDE NA PÓS-
GRADUAÇÃO
Fabson Calixto da Silva
Edna Cristina do Prado
- 815 **CAPÍTULO 37**
POLÍTICAS CURRICULARES DE FORMAÇÃO DOCENTE
NO CONTEXTO NEOLIBERAL: TRINTA ANOS DE
TRAJETÓRIA
Luciane Silva de Souza
Márcio Bernardes de Carvalho
- 835 **CAPÍTULO 38**
POLÍTICAS DE FINANCIAMENTO E MANUTENÇÃO NA
EDUCAÇÃO BÁSICA: ANÁLISE DE PROGRAMAS
FEDERAIS EM UM MUNICÍPIO DA AMAZÔNIA
Lucas de Vasconcelos Soares
Maria Lília Imbiriba Sousa Colares

- 859 **CAPÍTULO 39**
POLÍTICAS (INTELIGENTES) FAZEM DIFERENÇA
Fernando Tavares Júnior
- 879 **CAPÍTULO 40**
**PROCESO DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN EDUCATIVA/
INSTITUCIONAL. EL ESTUDIO DE CASO DE LA ESCUELA
NACIONAL ERNESTO SÁBATO DEPENDIENTE DE LA
UNICEN EN ARGENTINA (2004-2014)**
Cecília Di Marco
Claudia Melnek
Silvina Liliana Saad
- 895 **CAPÍTULO 41**
**REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS: CONTRIBUIÇÕES
CONCEITUAIS E METODOLÓGICAS**
Cláudia da Mota Darós Parente
Danusa Freire Costa
- 915 **CAPÍTULO 42**
**RESPONSABILIZAÇÃO ESCOLAR (SCHOOL
ACCOUNTABILITY) COMO DISPOSITIVO DE
GOVERNANÇA, GOVERNABILIDADE E
GOVERNAMENTABILIDADE**
Eric Passone
- 933 **CAPÍTULO 43**
**TRINTA ANOS DOS PLANOS PARA A EDUCAÇÃO
BRASILEIRA: O QUE CONTA A HISTÓRIA E QUE SE PODE
ESPERAR**
Sandra Fernandes Leite
Daniela dos Santos Caetano
- 953 **POSFÁCIO**
Ana Elisa Spaolonzi Queiroz Assis
- 957 **AUTORAS E AUTORES**

APRESENTAÇÃO

Escrever a apresentação do livro sobre os 30 anos do LaPPlanE não é uma tarefa fácil, tanto no que diz respeito às potências das trajetórias partilhadas nas memórias do laboratório, quanto na árdua missão de, em poucas palavras, dimensionar as múltiplas vertentes, atuações e posicionamentos assumidos pelo grupo no desenvolvimento de sua história. Desde a sua fundação, em 1993, o LaPPlanE reúne pesquisadores, docentes, estudantes de pós-graduação e graduação, bem como profissionais com experiências diversas em planejamento, gestão, avaliação e capacitação educacional.

Em essência, o Laboratório de Políticas Públicas e Planejamento Educacional (LaPPlanE) se constitui enquanto um centro de pesquisas interdisciplinares, dedicado à investigação e avaliação do planejamento educacional e das políticas públicas. Localizado no Departamento de Administração, Políticas e Sistemas Educacionais da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), em São Paulo, Brasil, o LaPPlanE tem como objetivo promover a integração entre ensino, pesquisa e extensão, pilares essenciais para o fortalecimento e a autonomia da universidade pública.

Neste sentido, ao nos debruçarmos sobre a vasta história do LaPPlanE, nos deparamos com um extenso trabalho de levantamento dos sujeitos que compõem e que compuseram o laboratório. Foram quase 200 nomes encontrados, cada um deles permeado por características únicas no que diz respeito aos mais variados papéis assumidos nestes 30 anos de existência. Entre mestres, doutores, docentes e parceiros, conseguimos aproximadamente 28% de respostas positivas ao nosso contato sobre o planejamento e produção do livro.

A tarefa de compreender a história de um laboratório de trinta anos se mostra muito desafiadora: temos que reconhecer que fazer contato com tantas pessoas de perfis tão variados e de um espectro temporal tão extenso seria muito mais complexo para nós se não dispuséssemos dos modernos e variados meios tecnológicos de

informação e comunicação disponíveis para tal. E, mesmo à custa de todos os meios possíveis e de muitos esforços, houve casos em que o levantamento de dados não nos possibilitou o contato com alguns integrantes do LaPPlanE, em razão de limitações, a exemplo, no que diz respeito à atualização de informações e da falta de dados em plataformas oficiais.

Para que esse levantamento de membros e ex-membros pudesse ser realizado, formamos uma equipe liderada pelos membros do LaPPlanE, a saber, pela Profa. Dra. Ana Elisa Spaoloni Queiroz Assis e pela Profa. Dra. Luciane Muniz Ribeiro Barbosa, em que participaram a graduanda em ciências sociais Gabriele Santos Pasianot, o graduando em filosofia Guilherme Bonfim, as estudantes do Programa de Pós-graduação em Educação da Faculdade de Educação (FE) da UNICAMP: doutorandas Ana Rita Almeida Ferreira e Maria Júlia Buck Rossetto e a *alumni* Mestra Priscila Lopes de Godoy.

Esses que aqui são também organizadores desta edição comemorativa, empenharam-se em buscar na Plataforma *Lattes*, por meio da pesquisa no currículo de cada uma das professoras e professores da FE que integraram o laboratório, os seus respectivos orientandos dos programas de mestrado e doutorado que tiveram a sua pesquisa vinculada ao LaPPlanE. O maior desafio foi conseguir o contato dessas pessoas, visto que a Plataforma *Lattes* não divulga o correio eletrônico dos pesquisadores. Desta forma, procedemos com a busca das produções de artigos destes pesquisadores, contando que ali pudesse haver a divulgação do e-mail. Quando mesmo assim o endereço eletrônico não era localizado, fomos auxiliados pelos professores que integram o laboratório, compartilhando o contato de suas agendas.

Munidos destes endereços eletrônicos, enviamos o convite aos membros e ex-membros do LaPPlanE para participarem deste livro. Solicitamos um artigo que, como o próprio título da obra sugere, fosse um tema de política educacional. O convite para compor o artigo para o livro também se estendeu a parceiros nacionais e internacionais de pesquisa dos professores do laboratório. Como resultado, temos o

livro dividido em três seções, sendo a seção 1 composta por artigos de autoria dos professores do laboratório; a seção 2 em que se encontram estudantes e *alumni* que fazem ou fizeram parte do laboratório; e a seção 3 onde estão os parceiros de pesquisa dos docentes do LaPPlanE.

Além desse trabalho de pesquisa e convite aos autores, nós, organizadores, alimentamos um banco de dados com informações oriundas dos currículos *lattes* dos membros e ex-membros do laboratório desde a sua fundação, o que tornou possível traçar um perfil sócio-demográfico daqueles que estão ou já estiveram no LaPPlanE.

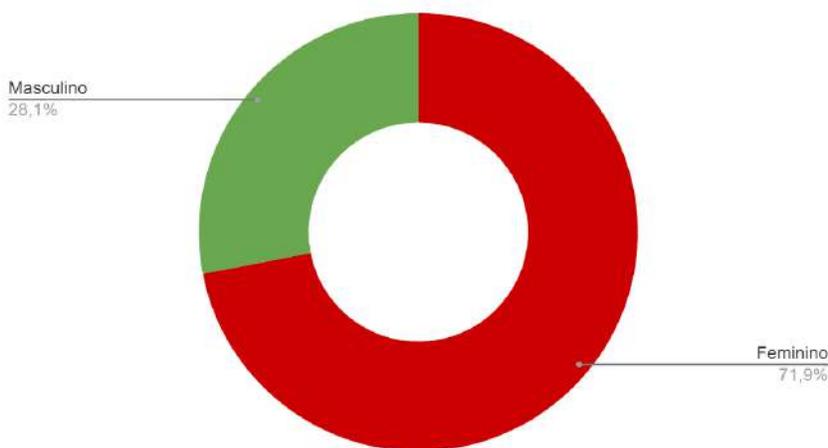
Iniciamos as análises a partir dos dados coletados acerca da composição do laboratório e das características levantadas no decorrer do nosso processo de pesquisa. Isso permitiu verificar relações especialmente ligadas às questões da distribuição de gênero e ao perfil profissional dos pesquisadores, observando onde (em que localidade) declararam, por meio do currículo *lattes*, estarem atuando profissionalmente. Além disso, para a composição das informações, traçamos uma investigação referente às principais áreas de pesquisa dos sujeitos que transitaram pelo LaPPlanE.

À primeira vista, sobressaiu-se o dado que relaciona a distribuição de homens e mulheres na história do LaPPlanE, conforme podemos observar no Gráfico 1. Importante ressaltarmos que para realizarmos esta composição, assumimos as identificações de gênero mencionadas na Plataforma *Lattes*, uma vez que a mesma parte das declarações individuais dos pesquisadores.

Ao analisarmos o gráfico 1, percebemos a prevalência de mulheres na composição dos pesquisadores do LaPPlanE, cerca de 72%. Distribuindo o percentual de mulheres no período de existência do LaPPlanE, notamos que nos primeiros dez anos elas já representavam 75% dos pesquisadores, número que decaiu no segundo decênio (66%), mas ainda permanece considerável. Nos últimos dez anos, a representação de mulheres voltou a crescer, atingindo a porcentagem de 74% dos membros do laboratório.

Gráfico 1 – Distribuição de gênero do LaPPlanE (1993-2023)

Gênero - Lapplane



Produzido por Maria Júlia Buck Rossetto.

Os dados, que apontam para a predominância majoritária de mulheres na produção científica do laboratório, despertam a atenção para a questão de gênero no país, que historicamente determina papéis sociais a respeito do que é ser homem e do que é ser mulher e assim se estabelecem relações desiguais. Remetem também às mudanças ocorridas no cenário educacional brasileiro, que demonstram o crescimento do acesso de mulheres à educação formal.

Segundo dados de 2022, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a taxa de escolarização nas séries iniciais do ensino fundamental é basicamente a mesma para ambos os gêneros, sendo de 95,8%. Mas apresenta uma variação significativa no ensino médio, indo de 76,4% para mulheres e 66,7% para homens. No ensino superior, esses dados continuam a mostrar que as mulheres prevalecem como maioria, sendo o percentual de 29,7% para elas e 21,5% para os homens. Ainda que mulheres estejam acessando e obtendo taxas de escolarização mais elevadas em relação aos homens, persiste, no mercado de trabalho, as desigualdades salariais, em que mulheres com os mesmos cargos e ocupações de homens, recebem

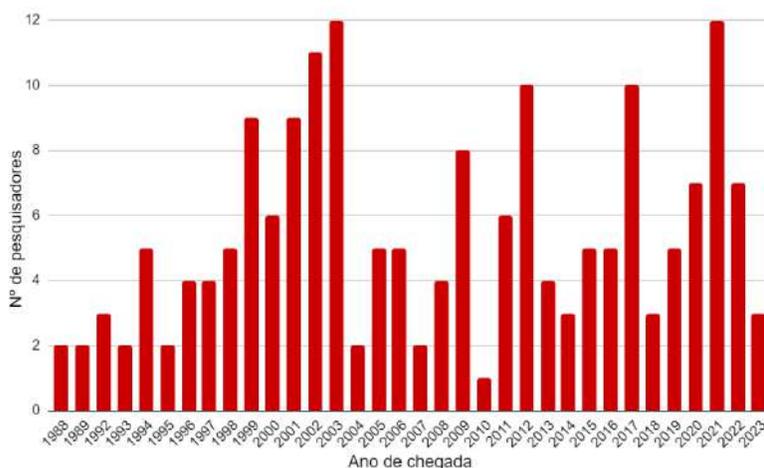
menores salários. De acordo com dados e estudos do IBGE, em 2019 as mulheres receberam em média 77,7% do rendimento salarial dos homens.

Embora todo o avanço institucional e jurídico da luta pela igualdade de gênero e seus desdobramentos no acesso das mulheres à educação, as relações sociais no Brasil seguem forjadas como base na cultura hegemônica e patriarcal, que delega às mulheres, mesmo as mais escolarizadas, pequeno reconhecimento social e econômico, com agravante para mulheres pobres e negras.

Diante disso, é de extrema relevância evidenciar o protagonismo feminino na história do laboratório, de modo que a maior parte da produção dos últimos 30 anos foi feita por elas. Mesmo com a constante permanência de dificuldades relacionadas à desigualdade de gênero, é imprescindível pontuarmos a importância do desenvolvimento do LaPPlanE, de maneira a incentivar a chegada e a permanência de pesquisadoras.

Ao seguirmos na tarefa de estruturação dos perfis, deparamo-nos com os dados referentes à temporalidade das chegadas de novos pesquisadores ao LaPPlanE, conforme visualizamos no Gráfico 2.

Gráfico 2 - Histograma de chegadas ao LaPPlanE (1993-2023)



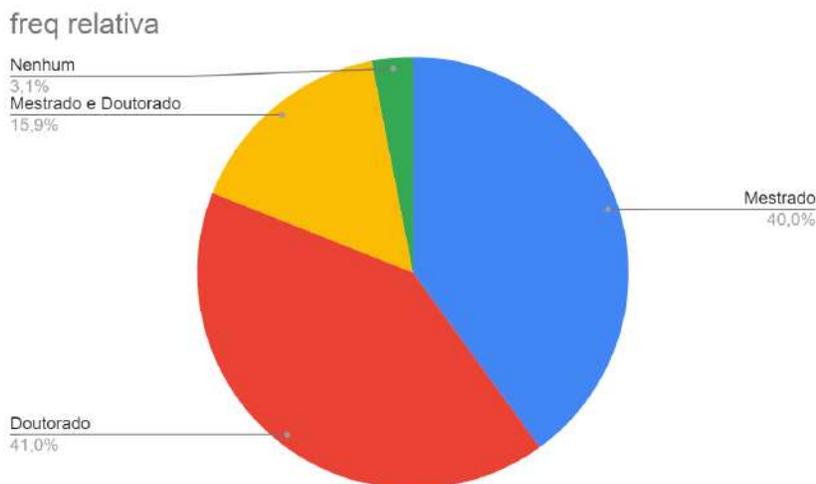
Produzido por Maria Júlia Buck Rossetto.

Ao observarmos o gráfico, que se refere ao histórico de chegadas de novos pesquisadores ao LaPPlanE, chama a atenção o fato de que, mesmo antes de 1993, data oficial de surgimento do laboratório, alguns pesquisadores já estavam mobilizados em sua criação. Além disso, apesar de algumas variações, é notável o crescimento no número de membros vinculados ao grupo nos últimos 30 anos.

Uma análise panorâmica do gráfico, apresenta o fluxo de ingressantes no laboratório a partir do ano de 1988, que teve o seu ápice nos anos de 2003 e 2021. Estes marcos, em linhas gerais, circunscrevem dois importantes momentos na conjuntura nacional: (i) o primeiro, em 2003, estabelece o início do governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que impulsiona a política educacional levando visibilidade para o ensino superior no país e, conseqüentemente, viabilizando o acesso à pós-graduação; (ii) em 2021, que embora demarque o período de ataques à educação e à ciência e das medidas de contingenciamento do governo Bolsonaro, bem como das incidências trágicas da pandemia da COVID-19, registra dados expressivos no histórico de chegadas ao LaPPlanE. Esses dados, de 2021, levam-nos a inferir também que o crescimento de ingressantes aconteceu devido ao processo seletivo ter acontecido virtualmente, o que permitiu que candidatos de diferentes regiões do país concorressem às vagas.

A seguir, deparamo-nos com o perfil das pesquisas produzidas no LaPPlanE no decorrer destes trinta anos, conforme visualizamos no Gráfico 3.

Gráfico 3 - Mestres e Doutores formados pelo LaPPlanE (1993-2023)



Produzido por Fernando Vizotto Galvão e Maria Júlia Buck Rossetto.

Ao analisarmos o desenvolvimento da pesquisa no LaPPlanE, notamos que mestres e doutores compartilham praticamente do mesmo percentual (em torno de 40%), enquanto aqueles que fizeram todo o percurso de formação da pós-graduação correspondem a apenas 15% dos pesquisadores do laboratório. Além disso, é necessário pontuarmos a existência da categoria “Nenhum”, que neste caso representa pesquisadores colaboradores e pós-doutores que auxiliaram na constituição das trajetórias destes 30 anos.

Essa informação é interessante, pois nos indica uma das principais características do LaPPlanE: a interdisciplinaridade, tanto em pesquisa quanto nos sujeitos que compõem a sua existência. Ao realizarmos os levantamentos, notamos grande variedade na formação dos pesquisadores, que são oriundos de diferentes áreas do conhecimento, sendo egressos das mais variadas áreas na graduação, assim como nos cursos de mestrado e doutorado. Verifica-se que estas pessoas transitam e/ou transitaram por uma vasta pluralidade de saberes.

Em consonância com a diversidade nas formações, tivemos a oportunidade de visualizarmos as principais palavras-chave presentes em dissertações e teses desenvolvidas no LaPPlanE nos

movimentos sociais no desenvolvimento de questões vinculadas às realidades escolares em diversas esferas.

O perfil interdisciplinar do LaPPlanE fica em evidência ao nos depararmos com a multiplicidade de assuntos tratados no decorrer desses trinta anos. O comprometimento político e social do laboratório é notável. Contudo, contradições também podem ser observadas, e devem ser pontuadas como forma de abrir novas discussões e espaços de diálogo.

De imediato notamos que, apesar das mulheres serem a maioria das pesquisadoras do LaPPlanE, temáticas relacionadas ao gênero não aparecem entre os assuntos trabalhados. É interessante refletirmos sobre as razões por trás deste dado, já que, mesmo contando com boa representatividade feminina, a temática foi pouco abordada. Diante disso, somos provocados a pensar se, de fato, as discussões vinculadas às políticas públicas ainda refletem o machismo estrutural, de uma área que, apesar de sua diversidade, aprofunda normas, perspectivas e ideários masculinos.

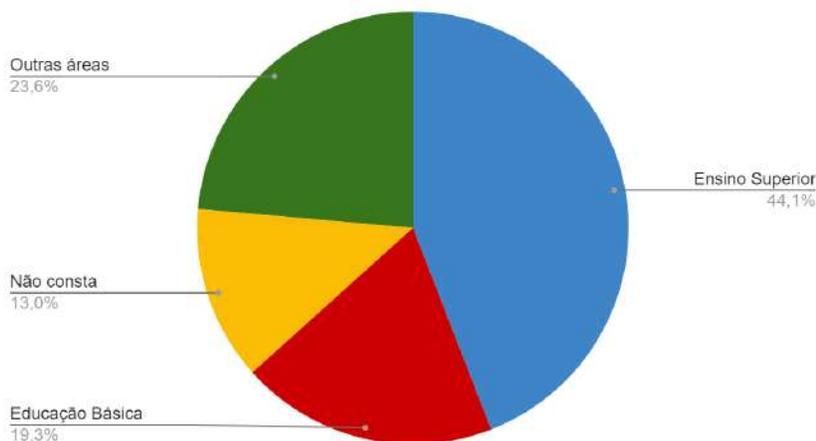
Outro fator que também desperta a atenção nesta análise, envolve a baixa produção de pesquisas que tenham a diversidade étnico-racial e cultural como tema central. Possivelmente isso se dê em razão da recente política de ação afirmativa. Se assim for, resultados mais expressivos em relação ao tema poderão ser coletados em levantamentos futuros, pois com a implementação do sistema de cotas raciais na Unicamp no ano de 2019, legitimado pela lei 12.711/2012, cujo objetivo é alavancar o acesso de estudantes negros/as no ensino superior e na pós-graduação, estima-se que novos perfis de pesquisadores e de objetos de investigação com vistas à diversidade da sociedade brasileira venham a compor as produções do laboratório.

Essa política de ação afirmativa é de suma importância, pois o acesso de homens negros e mulheres negras aos mais elevados níveis educacionais, permite que sejam ocupados espaços dos quais esta população historicamente foi alijada. Desta forma, a representatividade em posições profissionais de prestígio, além de ser uma reparação histórica ao que lhes é de direito, é também um meio

de se promover a equidade. Referente ao perfil profissional, no gráfico a seguir, podemos verificar a área de atuação dos egressos do LaPPlanE.

Gráfico 4 - Áreas de atuação dos pesquisadores, *alumni* e estudantes do LaPPlanE (2023)

Atuação na Educação



Produzido por Maria Júlia Buck Rossetto.

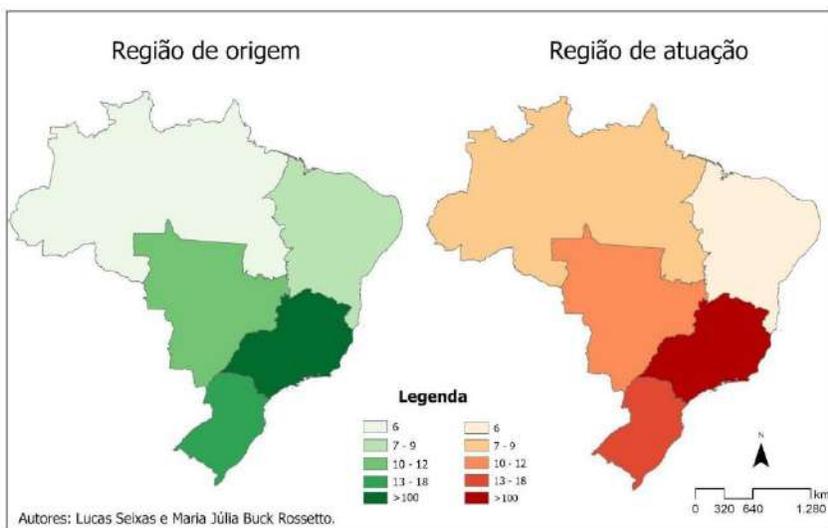
Ao analisarmos as principais áreas de atuação dos componentes do LaPPlanE, é evidente o predomínio de sujeitos que seguem como agentes importantes na educação. A maior parte permanece na carreira acadêmica, como docentes do ensino superior, enquanto 19,3% atua na educação básica, seja como professores, coordenadores, diretores ou gestores escolares. Além disso, na composição de “outras áreas” (cerca de 23%), pudemos notar a prevalência de atuações relacionadas à proposição, análise e avaliação de políticas públicas em diferentes escalas, municipal, estadual e federal.

Essa distribuição nas funções profissionais é de extrema relevância ao notarmos que a trajetória dos sujeitos que percorrem o LaPPlanE continua sendo marcada pela educação, pesquisa e gestão pública. Verificamos então que, após transitarem pelo laboratório, os pesquisadores permanecem inseridos em atuações comprometidas

com a transformação, desenvolvimento e garantia de direitos à população, de forma a ampliar a discussão, o reconhecimento e a defesa de políticas públicas sociais básicas.

Em associação a esta leitura, tivemos a possibilidade de visualizar territorialmente quais são os padrões de deslocamento e localizações das atuações dos membros e ex-membros do LaPPlanE, cartografados com base na distribuição regional do IBGE, conforme podemos observar na Figura 2.

Figura 2 - Cartograma de regionalização das localidades de origem e atuação dos pesquisadores do LaPPlanE (1993-2023)



Apesar de uma evidente concentração na região sudeste, ao repassarmos as atuações profissionais dos pesquisadores do LaPPlanE notamos que, mesmo que em número reduzido, aqueles que estão em outras regiões do país concretizam, em sua maioria, uma forte teia de estudos, debates e proposições de políticas públicas nos mais diferentes âmbitos da sociedade. Podemos inferir, portanto, para além do material cartográfico produzido, que, nestes trinta anos,

o laboratório fomentou o espraiamento de uma potente rede de relações social, política e educacional.

Geograficamente, outra característica marcante do LaPPlanE está em seu compromisso constante com a internacionalização da pesquisa. Apesar de não estarem presentes no levantamento cartográfico visto anteriormente, diversas instituições de ensino superior, em diferentes países, fazem parte de uma rede cada vez mais sólida de pesquisadores que compartilham dos avanços alcançados nesta trajetória.

Frente a esses dados, pudemos ter uma noção da dimensão e abrangência do laboratório tanto em termos de localização geográfica, quanto em relação à “tradição” de formar profissionais que ocupam importantes papéis nos âmbitos da ciência, da política e da educação. Nessas três décadas de história, o LaPPlanE, por meio das pesquisas e divulgação do conhecimento, manifestou o compromisso político com a democracia.

Ainda que temas como a igualdade de gênero e as relações étnico-raciais sejam relativamente novos em relação ao tempo de atividade do grupo, verificou-se que, no tocante às relações étnico-raciais, muito se tem caminhado na direção e na defesa da ciência e da educação antirracista, visto que a temática está na agenda do grupo e interessa aos docentes que o integram reverberar para a sociedade brasileira e internacional o compromisso com a promoção da equidade.

Essa publicação, que reúne uma heterogeneidade de organizadores, contou com o olhar singular das perspectivas de cada um. Esse movimento permitiu que a análise dos dados levantados fosse problematizada diante dos desafios contemporâneos que enfrentamos no cotidiano. Modestamente, procuramos dar luz a esses desafios imaginando que esta pode ser a nossa pequena contribuição para um grupo de pesquisa de tamanha magnitude e que, em todo o seu tempo de atividade, produz pesquisas com poder e potencial de impacto nas políticas públicas e educacionais.

O processo de construção deste livro representa um marco importante na história do LaPPlanE: trouxe questionamentos,

resolveu perguntas, evidenciou contradições e aprofundou a admiração por pesquisadores dedicados, coerentes e comprometidos com suas formações e atuações profissionais. Nos deparamos com situações novas, que nos exigiram constante diálogo, organização e cooperação para que pudéssemos apresentar um resultado que tivesse, mesmo que em um recorte específico, uma pequena parcela da grandiosidade que o LaPPlanE representou, produziu e atuou neste período de trinta anos.

Diante disso, este livro pretende contribuir para a compreensão da complexidade que envolve a garantia do direito à educação no Brasil, visualizando nas políticas educacionais importantes elementos para a sua materialização nas diferentes esferas. Os trabalhos aqui presentes, sejam de estudos realizados e/ou em andamento, instigam problematizações das nuances que envolvem a educação no país, tanto com relação aos avanços institucionais alcançados ao longo do tempo quanto das lacunas postas pela não legitimidade e efetividade das ações políticas. Ao mesmo tempo, os artigos possibilitam a abertura de novos caminhos investigativos, por meio das categorias analíticas debatidas e abre espaço para novas aprendizagens acerca da educação pública no Brasil e, sobretudo, dos desafios inerentes à luta constante pela sua garantia como um direito social.

Ana Rita Almeida Ferreira
Maria Júlia Buck Rossetto
Priscila Lopes de Godoy
Gabriele Santos Pasianot
Guilherme Bonfim

PREFÁCIO

O LAPPLANE: uma construção coletiva

A coletânea de textos cuidadosamente editada por um coletivo de pesquisadores, publicada em comemoração aos trinta anos de contínuo trabalho do grupo de pesquisa LAPPLANE, apresenta artigos que abordam tanto a história de sua construção e constituição como são exemplares vivos da produção acadêmica na área de Planejamento, Políticas Públicas e Gestão da Educação desde uma perspectiva multidisciplinar e humanista na abordagem de ampla temática. Este livro que apresentamos aos leitores, é também uma mostra, como é muito bem representado na bela imagem de sua capa, de sua forma de organização e atuação: uma roda de samba em que os participantes dançam em conjunto segundo uma mesma cadência mas com liberdade de cantar e performar segundo suas qualidades pessoais. Efetivamente, o LAPPLANE tem demonstrado uma trajetória de puro movimento, animado por pessoas circulando entre as diversas funções demandadas pelo trabalho de pesquisa, coordenação e de atuação tendo como preocupação principal a efetivação de um processo educacional democrático e dotado das qualidades necessárias para dar conta dos desafios atuais.

Desde o início da década de 1990, quando professores do então Departamento de Administração e Supervisão Educacional da Faculdade de Educação formalizou sua intenção de aglutinar trabalhos de pesquisa, ensino e assessoria a instituições públicas na área de políticas, planejamento e gestão da educação, que já estavam realizando independentemente, foram agregando um grande número de professores-pesquisadores e seus estudantes de graduação e pós graduação em Educação para trabalharem coordenadamente. Começou assim, a elaboração projetos em comum, tanto de ensino como de pesquisa, e a realizá-los. As atividades de pesquisa em grupo foram ampliadas, assim como a organização de módulos específicos

relacionados à Política, Planejamento e Gestão da Educação em cursos ministrados em secretarias estaduais e municipais e de educação. Logo essas atividades de ensino e pesquisa extrapolam o âmbito regional e passam a adquirir dimensão nacional e internacional.

O grupo original do Lapplane apresentava características que marcaram indelevelmente seu desenvolvimento posterior. Era de formação acadêmica heterogênea e multidisciplinar, com experiência de trabalho que envolvia a relação entre teoria e prática. Principalmente, além da formação acadêmica, tinha experiência no planejamento e gestão de instituições públicas, em diferentes níveis e esferas (planejamento, execução e avaliação) o que implicava uma participação na elaboração e implementação de políticas públicas. Essas atividades haviam lhes proporcionado também contatos internacionais que tinham como objetivo examinar as políticas existentes e propor alternativas. Nesse sentido, nos beneficiamos de convênios como o que a UNICAMP mantinha com o escritório da UNESCO para a América Latina (OREALC) que abria também relações com outros organismos internacionais como o IIEPE, ILPES e CEPAL. A partir dessas relações foi possível acessar não apenas os planos que eram oficialmente propostos mas também o processo de sua elaboração e visões divergentes ao ponto de vista oficial. Um importante conhecimento de proposta alternativa de planejamento na esfera pública, proporcionado por esses contatos, foi o Planejamento Estratégico Situacional elaborado por Carlos Matus, além das contribuições de Fernando Flores, Humberto Maturana e Francisco Varela. Esses academicos chilenos haviam colaborado com o governo de Salvador Allende e estavam elaborando uma importante reflexão sobre o processo de conhecimento, comunicação e governo democrático com base em suas experiências.

Logo o LAPPLANE ampliou seu portfólio de atividades chegando a, quase ao mesmo tempo, sediar uma rede de pesquisadores de várias universidades para realizar pesquisas sobre a implementação de políticas de formação profissional, financiada pela Secretaria do Emprego e Trabalho do Estado de São Paulo; pesquisa sobre Políticas Públicas em município conveniado, financiado pela FAPESP; e

coordenação de pesquisa em rede de universidades da América Latina (Argentina, Brasil e Costa Rica) e da Europa (Alemanha, Espanha, França e Portugal) financiada pela União Européia, sobre o tema Educação e Desenvolvimento Sustentável. A ampliação do âmbito do trabalho realizado, que aumentou sua complexidade ao envolver instituições situadas em diferentes regiões e países, obrigou os pesquisadores a se dedicarem aos estudos comparativos nacionais e internacionais sobre os sistemas educacionais e suas instituições e sobre o processo de elaboração e realização do políticas públicas. Para dar conta desse e dos muitos desafios que enfrentamos no nosso processo de aprendizagem aliando a teoria e a prática, nos beneficiamos da colaboração dos colegas de vários grupos de pesquisa que foram se organizando na Faculdade de Educação e em outras unidades de ensino e pesquisa da UNICAMP (NEPP, CESIT, Departamento de Saúde Coletiva e Social, NPCT-IG).

Uma breve observação sobre a escolha da denominação do grupo – Laboratório – se faz necessário. Na época em que organizamos esse grupo, havia um grande movimento nas agências nacionais e internacionais de fomento à pesquisa para a organização de grupos comumente denominados de “grupos de estudos e pesquisa”, “observatório”, “laboratório” etc. Optamos por “laboratório” – por melhor se adequar ao que tínhamos em mente: um lugar de trabalho coletivo e o compromisso de aliar a teoria à prática.

Como esta coletânea de trabalhos celebra as tres décadas de funcionamento em que o LAPPLANE demonstrou uma notável capacidade de reinventar-se constantemente, instigado pelos novos desafios encontrados no caminho trilhado e pelo aporte de novas idéias trazidas pelo constante aumento e renovação do seu corpo de pesquisadores, fazemos uma homenagem à memória de colegas e pesquisadores que muito contribuíram com seu conhecimento, expertise e trabalho comprometido para sua construção: Clara Germana do Nascimento, James Patrick Maher, Ruth Fricke e Adriana Momma.

Prof. Dr. Newton Antonio Paciulli Bryan
Professor Faculdade de Educação – UNICAMP
Idealizador LaPPlanE

PARTE I
ADRIANA
MISSAE MOMMA

CAPÍTULO 1

POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO NA AMÉRICA DO SUL: REFLEXÕES A PARTIR DOS PLANOS DE LEITURA E ESCRITA NA ARGENTINA, BRASIL E COLÔMBIA¹

Mônica Guerrero Garay
Wisllayne Ivellyze de Oliveira-Dri
Verónica Diana Cardozo
Adriana Missae Momma (*in memoriam*)

Resumo: Este trabalho analisou alguns planos de leitura e escrita da Argentina, Brasil e Colômbia em vigência, como parte de ações que visam à promoção do direito à educação básica e obrigatória. Foram considerados os seguintes documentos para análise: Argentina - Plano Estratégico Nacional (PEN, 2016-2021) e Plano de Leitura (PL, 2008); Brasil – Plano Nacional de Educação (PNE, 2014-2024), Plano Nacional do Livro e Leitura e Plano Nacional de Leitura e Escrita (PNLL, 2011; PNLE, 2018); e Colômbia – Plano Nacional Decenal de Educação (PNDE, 2016-2026) e Plano Nacional de Leitura e Escrita (PNLE, 2010-2014). Quanto às categorias, considerou-se aquelas apontadas no contexto da Conferência de Jomtien - Education for All (EFA) 1990 que se mantém no horizonte enquanto desafio mundial: qualidade da educação; evasão; alfabetização; distorção idade/série; democratização/ domínio da leitura e escrita e formação de professores. As contribuições da educação comparada crítica e a utilização do *software* ATLAS.ti fizeram-se imprescindíveis para identificar que os três países apresentam ações articuladas pelos organismos multilaterais – UNESCO (etc.), com singularidades decorrentes do protagonismo e da política nacional; há uma preocupação explícita com a formação de professores, com

¹ Esse trabalho foi publicado nos Anais do VIII CONEDU, realizado em outubro de 2022, referente ao ISSN 2358-8829, disponível em: <https://editorarealize.com.br/artigo/visualizar/88715>. Este trabalho foi desenvolvido ao longo do primeiro semestre de 2022 e foi aprovado para ser apresentado no referente congresso, porém em agosto de 2022 fomos surpreendidas, tristemente, pelo falecimento da professora Adriana Missae Momma. O trabalho foi apresentado pelas outras autoras.

a promoção do direito à educação, com o domínio da leitura e escrita e demais letramentos. Dados do PISA, 2019 (Programa Internacional de Avaliação de Alunos) evidenciaram que o desempenho em leitura dos alunos tem variado de acordo com a sua origem socioeconômica. Logo, manter, aprimorar e consolidar bons planos constituem-se essenciais, paralelamente às transformações socioeconômicas e estruturais.

Palavras-chave: Leitura e Escrita; Políticas Públicas de Educação; Direito à Educação; Argentina-Brasil-Colômbia; América do Sul.

INTRODUÇÃO

Os indicadores de analfabetismo entre crianças, jovens e adultos constituem-se em um dos grandes desafios globais quando se trata de assumir a “satisfação das necessidades básicas de aprendizagem” – conforme Declaração aprovada na Conferência Mundial de Educação para Todos (EFA - Jomtien, Tailândia, março de 1990). Nesta perspectiva, em 2021 o relatório da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2021, p. 32), apontou que o desempenho em leitura de alunos tem variado de acordo com a sua origem socioeconômica. É afirmado que, em média, os países da OCDE que têm atingido o nível 02 (dois) do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA) engloba cerca de 30% para menos os alunos do quartil inferior do PISA (intersecção com índice de *status* econômico, social e cultural (ESCS)) em contraste com o quartil superior. Ademais, acrescenta que países como Argentina (401 pontos – nível 01), Brasil (413 pontos – nível 02), Colômbia (412 pontos – nível 02), Costa Rica, Indonésia, México e Arábia Saudita possuem lacunas de desempenho, considerando-se as grandes disparidades existentes nos respectivos países (lacuna que varia pelo menos em 50%), diferentemente do quartil superior, como Canadá, Estônia e Finlândia que possuem disparidades, lacunas de 15% para menos (OECD, PISA 2018, Database, Table I.B1.4; Figure I.4.1.).

Embora os indicadores mais preocupantes sejam encontrados em países integrantes da África Ocidental, África Oriental e alguns países da Ásia, ainda contemplam muitos países da América Latina e Caribe,

países estes com amplo histórico colonial. Diante deste panorama, o presente trabalho aportará a uma análise interrelacionada diretamente às pesquisas², teses e dissertações das autoras envolvidas neste estudo, mais especificamente à realização de uma análise dos planos de leitura e escrita da Argentina, Brasil e Colômbia; países pertencentes a uma região de grandes contrastes (considerados subdesenvolvidos; em vias de desenvolvimento; emergentes; com contrastes entre “centro-periferia”; etc.) (Presbisch; Furtado, 1998).

Apresenta-se como **objetivo geral** desta reflexão, a realização de um estudo concernente às políticas (planos, programas ou ações) de leitura e escrita na Argentina, Brasil e Colômbia –, mediante a problematização dos: - Planos Nacionais de Educação: Argentina (PEN, 2016-2021), Brasil (PNE, 2014-2024) e Colômbia (PNDE, 2016-2026) e - Planos Nacionais de Leitura: Argentina (PNL, 2008), Brasil (PNLL, 2011 e PNLE, 2018) e Colômbia (PNLE, 2010-2014). Como **objetivos específicos** procurou-se identificar nos respectivos documentos, categorias de análise que se interrelacionam a alguns dos desafios apontados no contexto da Conferência EFA de 1990 e que ainda se mantém na “ordem do dia” e na agenda política dos países aqui estudados, a saber: qualidade da educação; evasão; alfabetização; distorção idade/série; democratização do acesso e domínio da leitura e escrita; e formação de professores.

Para fins de análise, foram considerados os documentos e demais dados de informações oficiais, no qual configurou-se central abarcar a educação na perspectiva do direito social, o que inclui o domínio da leitura, da escrita e apropriações de diversos e diferentes conhecimentos, saberes construídos historicamente pela humanidade; possibilitando a criação de novos conhecimentos; visando à transformação na perspectiva ontológica (do ser humano) e logo, na perspectiva social e política (construção de uma sociedade justa, ética e socioambientalmente sustentável).

² Para quem desejar mais informações de pesquisa sobre o artigo, verificar o *link* de acesso e consulta a dados: <https://www.cia.gov/the-world-factbook/field/population/country-comparison>.

Na Declaração Mundial de 1990, encontra-se explícito o incentivo às ações conjuntas para “satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem”, especialmente de áreas (territórios) em que se encontram os baixos indicadores de aprendizagens, mensurados mediante avaliações que são feitas em larga escala. Constituiu-se em uma convocação mundial de esforços no sentido de reconhecer a ausência dos direitos à educação, em especial aos pobres, imigrantes e excluídos deste grande planeta. Contexto no qual são estimulados os acordos bilaterais; multilaterais; regionais; internacionais; com organismos não governamentais; setor privado; governos; etc.

Por mais paradoxal que seja, aponta-se como utopia necessária a construção de “uma outra globalização” (Santos, 2000), todavia, desde o período posterior às guerras mundiais, a Organização das Nações Unidas (ONU, 1945); o Fundo Monetário Internacional (FMI, 1943/44 – Bretton Woods); o Banco Mundial (1944); os acordos bilaterais (aduaneiros; comerciais; político-econômicos); os acordos multilaterais; os Organismos Internacionais (OI); as fundações (nacionais e internacionais); etc., têm atuado no sentido de oportunizar, melhorar e ampliar este direito (à educação) e outros há muito tempo negado a uma grande parcela da população. Todavia, no mesmo período, pós derrocada do “socialismo”, reformas do Estado, na perspectiva neoliberal, vêm sendo forjadas em escala global. Desde então, ações um tanto quanto ambivalentes vêm sendo incentivadas pelas mesmas potências político-econômicas que abarcam a maior parte do Produto Interno Bruto (PIB) mundial (G7 e G20, por exemplo) inclusive muitas destas estão à frente da ONU e de outras organizações ou instituições sociais. Contraditoriamente, essas ações tendem a ser compreendidas como forma da minimização das desigualdades, tendo em vista tal polarização e outras dimensões aqui não abarcadas.

METODOLOGIA

O estudo foi realizado sob a perspectiva da educação comparada crítica, na qual, de forma contextualizada, destacam-se as

coincidências, as diferenças e as especificidades. Como já indicado, foram considerados dois grandes agrupamentos documentais, sendo o primeiro formado por documentos orientadores de políticas educativas e o segundo especificamente das políticas de leitura e escrita nos países aqui investigados: Grupo 1 - Os Planos Nacionais de Educação: Na Argentina, o Plano Estratégico Nacional (PEN, 2016-2021), no Brasil, o Plano Nacional de Educação (PNE, 2014-2024) e na Colômbia, o Plano Nacional Decenal de Educação (PNDE, 2016-2020); Grupo 2 – Os Planos de Leitura e Escrita: Na Argentina, o Plano de Leitura (PL, 2008) visando à formação de leitores como estabelece a Lei Nacional de Educação Nº. 26.206 (Cap. 2, Inc. L). No Brasil o Plano Nacional do Livro e Leitura (PNLL, 2011) e o Plano Nacional de Leitura e Escrita (PNLE, 2018), regulamentado pela Lei nº 13.696/2018. Na Colômbia o Plano Nacional de Leitura e Escrita “*Leer es mi cuento*” (PNLE, 2010 - 2014) como estabelece a Constituição Política da Colômbia de 1991 (art. 67) e a Lei de Educação 115 de 1994 (art. 20-21).

A análise documental foi realizada mediante a leitura direta dos documentos e o uso do *software* ATLAS.ti, com o qual foi possível codificar as principais categorias encontradas nos respectivos documentos, facilitando o processo de identificação do que é recorrente, do que é diferente e do que é exclusivo de cada país. O processo de codificação foi indutivo partindo dos objetivos gerais e específicos do estudo e de conceitos mais amplos do referencial teórico.

DISCUSSÃO E RESULTADOS

Observa-se que várias ações vêm sendo realizadas desde a década de 1990 (EFA, 1990), em especial, há que se explicitar como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), tem atuado fortemente no processo de planejamento global de políticas para a educação. No caso da América Latina e Caribe, há destaque ao Projeto Principal da UNESCO na região; o Plano de Ação da UNESCO para a erradicação

do analfabetismo em 2000; O Programa Especial da Organização Islâmica para a educação, a ciência e a cultura (IESESCO); a participação especial do Banco Mundial voltada às ações que integram políticas para o ensino fundamental; o Programa da Agência Internacional dos Estados Unidos da América (USAID) para o fomento da educação básica e alfabetização; e outros.

Durante os anos de 1960 a UNESCO cria o Centro Regional para o Fomento do livro na América Latina e o Caribe (CERLALC) instituição que brinda aos países da América Latina a assessoria na elaboração e na promoção de políticas em prol da leitura considerando a sua importância no desenvolvimento de um país e na vida social dos cidadãos. O CERLALC ressalta que “Garantir o acesso de toda a população à cultura escrita (livros e outros materiais de leitura) é uma responsabilidade de toda a sociedade é uma tarefa prioritária do Estado, como meio de inclusão social e desenvolvimento da cidadania” (CERLALC, 2004, p.sd). Nesse sentido, promoveu-se a criação de planos de leitura nos países da América do Sul, de modo que incentivem e reflitam acerca das práticas de leitura, da implantação e incentivo ao uso de bibliotecas e a reivindicação da leitura como política pública que concebe esta como uma prática cultural que visa a beneficiar toda a sociedade civil.

Argentina, Brasil e Colômbia constituem-se em países muito singulares em termos históricos, políticos e socioculturais, todavia, em termos de economia global, há algumas similaridades quanto ao seu lugar delineado pelas grandes potências e elites (econômicas e políticas). No que diz respeito aos resultados do PISA (2018) a Argentina, Brasil e Colômbia não apresentaram avanços nas provas realizadas entre os anos de 2009 e 2018 na área de leitura, quando comparados com os 78 países participantes em 2018, no qual a Argentina está na posição 63, o Brasil na posição 57 e a Colômbia na 58, evidenciando resultados próximos, mas que ainda estão abaixo da média mundial do PISA.

Com base nos dados da UNESCO (2022), apresenta-se informações gerais dos três países, na tabela a seguir:

Tabela 1 - Informações Gerais: Argentina, Brasil e Colômbia

	Argentina	Brasil	Colômbia
Superfície territorial	3.761.274 km ²	8.516.000 km ²	2.129.748 km ²
Divisão Territorial	24 jurisdições, 529 departamentos e 2.160 municípios.	26 estados, um distrito federal e 5.700 municípios.	Um distrito de capital, 32 departamentos e 1.100 municípios.
População (+)	47.000.000	214.000.000	50.000.000
Índice de Desenvolvimento Humano (2020, PNUD)	0,845 (46º)	0,765 (84º)	0,767 (83º)
Educação Obrigatória	Lei 26.206/2014: 4 até 17 ou 18 anos de idade; compreende 02 últimos anos da educação inicial, educação primária e secundária.	Constituição Federal de 1988/ Emenda constitucional 59/2009: 4 aos 17 anos de idade; compreende os dois últimos anos da educação infantil, pré-escola; ensino fundamental I, II e ensino médio.	Constituição Política de Colômbia/1991: 5 aos 15 anos de idade; como mínimo, um ano de pré-escolar e nove de educação básica.
Taxa de analfabetismo até 2018 (bruta)	0,7% 333.000	6,8% 11.167.773	5,1% 1.874.652
PISA 2018	Avaliação de Leitura: Posição 63º, 402 pontos	Avaliação de Leitura: Posição 57º, 413 pontos	Avaliação de Leitura: Posição 58º, 412 pontos

Fonte: Elaboração própria a partir dos seguintes documentos: UNESCO, 2022; PNAD,2019; INEP, 2019; Boletim Técnico EDUC/DANE, 2019; Anuário Estadístico Educativo da Argentina, 2019; e PISA, 2018.

A tabela mostra diferenças e similaridades relacionadas aos três países estudados, das quais considera-se importante destacar o caso da Argentina que apresenta um índice muito baixo de analfabetismo, ou seja, os analfabetos não chegam a 1% da população. Embora, em termos de média, encontre-se em 63º posição no PISA (2019), quanto a leitura, abaixo do Brasil e Colômbia.

Brasil e Colômbia apresentam, respectivamente, 6,8% e 5,1% da população analfabeta total, diferindo em termos de quantidade de anos obrigatórios de estudo (Brasil – dos 4 aos 17; Colômbia, dos 5 aos 15 e Argentina dos 4 aos 17 anos); ademais de se constituir incomparável a extensão territorial e a complexidade geopolítica do Brasil em relação a Argentina e Colômbia, assim também quanto ao contingente populacional que representa aproximadamente 1/3 da população brasileira (50 mil Argentina, 47 mil Colômbia e mais de 214 mil Brasil).

Com relação às políticas de leitura e escrita em vigência, a Argentina, na Resolução Ministerial n°707/2008 normatiza o Plano de Leitura, que unifica os programas como a Campanha Nacional de

Leitura e o Plano Nacional de Leitura que já estavam sendo desenvolvidos desde 2003. O Plano de Leitura, visa à democratização do acesso à leitura:

Hablar de lectura, es hablar de libros, de espacios y tiempos que faciliten el acto de leer. Por ello fijar como lineamiento de política educativa un mejor acceso a la lectura, hace necesaria una línea de trabajo que apunte a perfeccionar los espacios, prácticas, escenarios y circuitos dedicados a la lectura (Resolución 707/2008, folio 7).

No Brasil, o Plano Nacional do Livro e Leitura (PNLL) foi apresentado no FÓRUM – PNLL/Viva leitura 2006/2008 (Mota, 2006). No documento apresentado, se considerou que o PNLL:

[...] é uma ação liderada pelo governo federal para converter esse tema em política pública mediante a concentração e articulação dos esforços desenvolvidos pelos diversos atores sociais: Estado, universidade, setor privado e demais organizações da sociedade civil que formam o chamado terceiro setor. Tem como objetivo central melhorar a realidade da leitura no país e, por isso, é construído e se desenvolve por meio de um processo que transcende a imediatez (PNLL, 2006, p. 5).

O PNLL estabelece ações de planejamento, apoio, articulação e referência para a execução de ações voltadas para o fomento da leitura no país de modo a promover o seu desenvolvimento e por sua vez a formação de sujeitos leitores, tendo como “objetivo maior alcançar em longo prazo e com ação contínua e estrategicamente coerente, a fruição dos livros em todos os seus suportes técnicos, do prazer da literatura e da democratização do acesso à leitura” (Marques, 2010, p. 23-26).

Na Colômbia, o equivalente é o *Leer es mi cuento*, estabelecido no mesmo período, definido como:

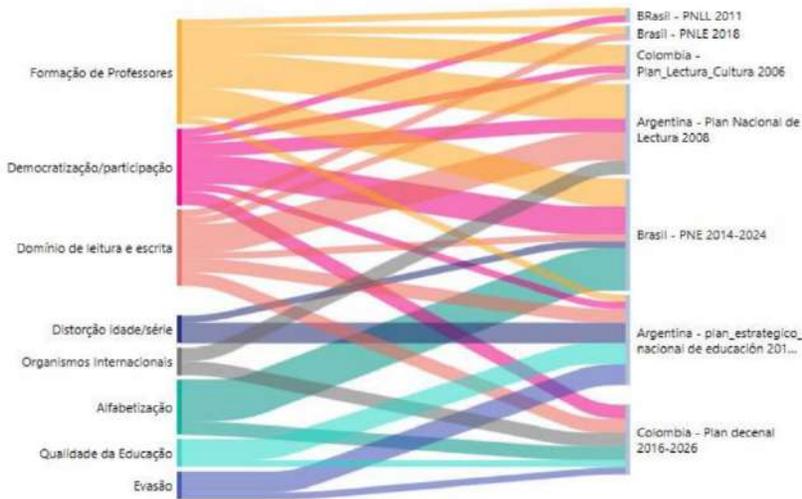
[...] una política pública que incida en el desarrollo nacional y local, mediante la formulación, implementación y gestión de acciones y estrategias en torno al acceso al libro y otros materiales de lectura, al fortalecimiento de las bibliotecas públicas y a la generación de alianzas con los diferentes actores vinculados al ecosistema de la lectura (Ministerio de Cultura, sd. 2010-2018).

No caso da Colômbia o plano teve vigência desde a sua criação, até a atualidade, já no Brasil apresentaram-se rupturas em 2019 derivadas da mudança de governo, quando assume o presidente Jair Bolsonaro (2019-2022), com um posicionamento ultraconservador, promovendo diversos desmontes quanto aos direitos sociais, incluindo na educação no qual traz em sua pauta a militarização das escolas, o *homeschooling*, ações de “censura”, e outras pautas que vão incidir no recuo quanto às ações de fomento à leitura estabelecidas pelo PNLL.

Na Argentina, o Plano Estratégico Nacional implementado em 2016 continua em vigência. O governo de Alberto Fernández (2019-2023) cria políticas de inclusão social que tentam fortalecer o sistema educativo. Na fundamentação do Plano Nacional de Leitura (2008), são citados como preocupantes os resultados das avaliações nacionais Operativo Nacional de Educação (ONE, 2005) que evidencia nos resultados uma baixa competência leitora e a avaliação PISA (2006). Quando se compara a Argentina com os outros seis países latino-americanos que fizeram parte da amostragem (Brasil, Colômbia, Chile, México e Uruguai), este aparece como o país com o nível mais baixo em leitura. Com a finalidade de melhorar esses resultados, o PNL (2008) visa elevar os níveis de leitura na escola e para cumprir esse objetivo apresenta dez alinhamentos envolvendo tanto alunos como docentes.

Concomitante a leitura dos documentos, procedeu-se a utilização do software ATLAS.ti, no qual pode-se demonstrar mediante a constituição de um diagrama Sankey, ocorrências na Argentina, Brasil e Colômbia quanto às categorias elencadas na lateral esquerda do diagrama a seguir:

Figura 1 - Temas recorrentes nos documentos analisados na pesquisa



Fonte: Elaboração própria a partir dos Planos nacionais de educação e dos planos nacionais de leitura e escrita da Argentina, Brasil e Colômbia.

Na Argentina, observa-se que o Plano Nacional Estratégico de Educação, traz, similar ao Plano Decenal de Educação de Colômbia (com menor incidência), a qualidade da educação como aspecto central, o que direta ou indiretamente incide nos dados de evasão, distorção idade/série e domínio da leitura e da escrita, sendo relevante a formação de professores. Por outro lado, o Plano Nacional de Leitura, dá ênfase à formação de professores para o alcance de objetivos educacionais concernentes à promoção do direito de dominar a leitura e escrita (um dos grandes desafios da nação). Aspecto problematizado em âmbito nacional e internacional e que incide no desafio de democratizar “universalizar” a educação básica obrigatória (alfabetização) com eficácia.

Quanto ao Brasil, o diagrama demonstra que o Plano Nacional de Educação apresenta um maior enfoque no que diz ao respeito à alfabetização, isso em virtude dos altos índices de analfabetismo que apresenta o país em comparação, principalmente, com a Argentina onde o índice de analfabetismo não alcança o 1% da população.

Colômbia apresenta menor incidência nas diferentes categorias analisadas em comparação com o Brasil e Argentina. No entanto, o

Plano Nacional de Leitura mostra destaque na formação de professores, considerado objetivo principal no PNLE da Colômbia e que, por sua vez, tem se tornando central nas campanhas e investimentos em formação para professores como mediadores relevantes nos processos de leitura e alfabetização.

As políticas de leitura e escrita nestes países também apresentam ações para melhorar as aprendizagens dos alunos quanto ao domínio da leitura e escrita, visto que, conforme apresentado anteriormente são países com índices preocupantes de analfabetismo total e analfabetismo funcional, principalmente, Brasil e Colômbia. Assim, buscam melhorar a qualidade da educação e também melhorar os resultados das provas nacionais e internacionais como o PISA. Com relação a categoria democratização do acesso à leitura, ela é apresentada como um princípio central nestas políticas, na busca de uma sociedade mais justa, inclusiva e equitativa.

No que tange à formação de professores, as políticas estudadas apresentam ações e programas de formação de professores, tutores, mediadores, bibliotecários entre outros agentes de leitura, com objetivo de fomentar o acesso à leitura e escrita, principalmente, nas escolas de educação básica e nas bibliotecas públicas. É relevante destacar que no caso da Argentina a comunidade também é convidada a fazer parte desse grupo de agentes de leitura.

Nesse contexto, os professores ocupam um lugar importante seja no âmbito global, regional ou local, visto que, para melhorar a posição nas avaliações internacionais é necessário o fortalecimento da formação de professores, constituindo-se em um *slogan* para os processos de reformas educativas sob a perspectiva das políticas globais de educação implementadas nos países da América Latina nas últimas três décadas (Ruiz, 2019).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar de os planos não terem sinalizado fatores contingenciais não previstos, como a pandemia da COVID-19, considerou-se para análise os planos nacionais de leitura e escrita elaborados a partir de 2006 na Argentina, no Brasil e na Colômbia com ações que buscaram contribuir para a diminuição do analfabetismo total e funcional, assim como, na democratização da leitura. Tais planos foram escolhidos, pois são políticas que estão vigentes até o momento do desenvolvimento deste estudo. Portanto, este trabalho realizou uma breve análise de importantes planos para o desenvolvimento e fomento das políticas de leitura e escrita em três países da América do Sul, na qual foi possível destacar os temas mais recorrentes em tais políticas e algumas das influências emanadas de organismos internacionais.

O presente trabalho demonstrou como na América do Sul, neste caso na Argentina, Brasil e Colômbia, as políticas de leitura e escrita são temas presentes tanto nos planos nacionais de educação, como nos planos específicos de leitura e escrita. Nesse sentido, tais políticas fomentam(ram) ações e programas que buscam melhorar o domínio da leitura e escrita, assim como, a democratização do acesso da leitura, sabendo que os livros nesses países são caros e de difícil acesso para a população mais vulnerável.

Ainda que sejam consideradas primordiais, as políticas de democratização do acesso à leitura, muitas vezes, têm sido pressionadas pelos resultados/rankings de avaliações internacionais como o PISA, que apesar de se constituir em uma referência global, cujos dados permitem algumas analogias e aferições, apontam-se como insuficientes e descontextualizados da realidade de cada país e região, ao induzir a uma leitura dos respectivos dados *per se*.

A análise ainda demonstrou que os planos apresentam os professores, os mediadores ou os tutores como sujeitos importantes neste processo, ou seja, ocupam um lugar fundamental no desenvolvimento e implementação das ações e programas que buscam efetivar os direitos contidos nos respectivos planos nacionais

de educação e planos de leitura e escrita. Os dados das avaliações do PISA e de demais indicadores da qualidade da educação, em todos os países aqui mencionados, evidenciam a importância de investimentos em ações específicas, cuja eficácia será observada quando se conjugam esforços concomitantes para melhorar as condições de vida de toda a população, obviamente, emanadas de governos democráticos.

REFERÊNCIAS

ARGENTINA. Resolución CFE N° 285/2016. Plan Estratégico Nacional 2016-2021 “Argentina enseña y aprende”. Disponível em: <https://siteal.iiep.unesco.org/bdnp/898/plan-estrategico-nacional-2016-2021-argentina-ensena-aprende> Acesso em: jun. 2022.

ARGENTINA. Resolución N° 707/2008. **Plan Lectura**. Disponível em: <https://siteal.iiep.unesco.org/pt/node/2239> Acesso em: jun. 2022.

ARGENTINA. **Anuario Estadístico Educativo**, 2019. Disponível em: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/anuario_estadistico_educativo_2019._datos_d_estacados_0.pdf Acesso em: jun. 2022.

BRASIL. MEC. **Plano Decenal de Educação para Todos** – Versão atualizada. Disponível em: inserir site. Acesso em: jun. 2022.

BRASIL. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD), 2019. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101736_informativo.pdf e <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pesquisa/13/5908?ano=2019> Acesso em: jun. 2022

BRASIL. **INEP**, 2019. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/resumo_tecnico_censo_da_educacao_basica_2019.pdf Acesso em: jun. 2022.

CASTRILLÓN, Silvia. **O direito de ler e de escrever**. Trad.: Marcos Bagno. São Paulo, Brasil: Editora Pulo de Gato, 2013.

CERLAC. Planes de Lectura Iberoamérica. Disponível em: http://cerlalc.org/wpcontent/uploads/2017/11/PUBLICACIONES_CE

RLALC_Planes_lectura_Iberoamerica_2017_07_12_17.pdf. Acesso em: jun. 2022.

COLÔMBIA. Departamento Nacional de Estadística. (DANE). **Boletim Técnico Educación Formal (EDUC)**, 2019. Disponível em: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/educacion/bol_EDUC_19.pdf. Acesso em: jun. 2022.

EFA, Education for all. Conferência mundial de educação para todos. Jomtien, Tailândia, **Declaração Mundial de Educação para Todos**, aprovada entre 05 a 09 de março de 1990.

FURTADO, Celso. Desenvolvimento e Subdesenvolvimento. *In: Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL: textos seleccionados*-Santiago: Fondo de Cultura Económica/CEPAL, 1998-v. 1.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. EFA 2000. Educação para Todos: avaliação do ano 2000, informe nacional, Brasil / Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. – Brasília: O Instituto, 1999.

MARQUES NETO, José Castilho (org.). PNLL: textos e história. São Paulo: Cultura Acadêmica Editora, 2010. p. 23-26

BRASIL, Ministério de Cultura. Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/pnll>. Acesso em: jun. 2022.

COLÔMBIA, Ministério de Cultura. Disponível em: <http://www.mincultura.gov.co/leer-es-micuento/Paginas/leer-es-mi-cuento.aspx>. Acesso em: jun. 2022.

MOTA, Garcia Rosa. Políticas públicas para o livro, leitura e biblioteca, 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010019652006000300017&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: jun. 2022.

MÉXICO. Conferencia interamericana sobre problemas de la guerra y de la paz – Ciudad de México, 21 de febrero al 8 de marzo de 1945. Disponível em: <https://www.dipublico.org/conferencias-diplomaticas-naciones-unidas/conferencias-interamericanas/conf-inter-amer-1945-1954/conferencia-interamericana-sobre-problemas-de-laguerra-y-de-la-paz-ciudad-de-mexico-21-de-febrero-al-8-de-marzo-de-1945> Acesso em: jun. 2022.

PREBISCH, Raul. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais. *In: Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL: textos seleccionados*-Santiago: Fondo de Cultura Económica/CEPAL, 1998-v. 1.

OCDE. **Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA)**. Disponível em <https://www.oecd.org/pisa-fr/> Acesso em: jun. 2022.

OECD, **Education at a Glance 2021: OECD Indicators**, OECD Publishing, Paris. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/b35a14e5-en>. 2021. Acesso em: jun. 2022.

UNICEF. **Declaração Mundial sobre Educação para Todos** (Conferência de Jomtien – 1990). Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-mundialsobre-educacao-para-todos-conferencia-de-jomtien-1990>. Acesso em: jun. 2022.

RUIZ, G. R. El Programa de Apoyo al Sector Educativo del MERCOSUR: intentos de integración y limitaciones de las reformas en la formación de profesorado. **Foro de Educación**, v. 17, n. 26, p. 277–299, 1 jan. 2019.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. São Paulo: Record, 2000.

AGRADECIMENTOS

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001"/ "This study was financed in part by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Finance Code 001" em conformidade com a Portaria CAPES nº 206, de 4 de setembro de 2018.

CAPÍTULO 2

PERCURSOS INVESTIGATIVOS DE TESES DE DOUTORADO SOB A ORIENTAÇÃO DA PROFESSORA ADRIANA MOMMA (*IN MEMORIAM*): INFÂNCIAS POPULARES, POLÍTICA ESPECIAL DE EDUCAÇÃO INFANTIL E FORMAÇÃO CONTINUADA DE PROFESSORES

Mariana Roveroni

Wisllayne Ivellyze de Oliveira-Dri

Jane Ferreira Porto

Resumo: O presente capítulo tem como objetivo geral narrar o percurso investigativo de três pesquisas de doutorado realizadas sob orientação da professora doutora Adriana Missae Momma (*in memoriam*). Também se constitui enquanto objetivo (de vida) homenagear e registrar uma dimensão do legado dessa querida professora, uma mulher, pesquisadora, educadora e mãe, construído em sua atuação enquanto professora da Faculdade de Educação da UNICAMP e membra do Laboratório de Políticas Públicas e Planejamento (LaPPlanE). À luz dos pressupostos de sua orientação, foram produzidas pesquisas que tiveram como temática central problematizações acerca das políticas públicas de educação com ênfase nas infâncias, no direito à educação e na formação de professoras e professores em contexto Latino Americano. Essas temáticas se coadunam às defesas que mobilizaram a professora Adriana em sua trajetória na educação, nos diferentes contextos em que atuou, e constituíram-se enquanto fundamentos para se pensar a conjuntura sócio política do país, contribuindo, ao mesmo tempo, no enfrentamento às desigualdades de todas as ordens, uma preocupação central do seu trabalho, tanto teórico como prático. Mais do que orientar isoladamente as alunas em suas trajetórias acadêmicas, Adriana desenvolveu uma espécie de “metodologia do encontro”

fundamentada na vivência e na experiência em congregar diferentes pesquisadoras e suas pesquisas, sempre de forma emancipadora e jamais tutelada. Deste percurso investigativo e formativo que se amalgamou coletivamente, culminaram formas de se pensar e de se fazer pesquisa em educação. Tais formas, contra hegemônicas no sentido de não perseguir as métricas do produtivismo acadêmico, pautaram-se em um modelo de pesquisa sério e comprometido, considerando os sujeitos em suas subjetividades, pois, afinal, também nos constituímos e nos identificamos enquanto mulheres, pesquisadoras e trabalhadoras da educação pública; e tais dimensões não se apartam da pesquisa científica.

INTRODUÇÃO

O campo das políticas públicas de educação é extenso no Brasil e globalmente, visto que é um tema que atrai o interesse de diversos sujeitos da sociedade. Para aqueles profissionais da educação comprometidos com uma educação transformadora, de qualidade, laica e de direito para todas e todos, a política de educação é o eixo central do seu trabalho e sem luta política essas condições não se criam (Freire, 1993).

Foi nessa luta política, na busca de compreender o mundo e de conhecer de forma mais crítica e aprofundada, isto é, “ir mais além de um conhecimento opinativo pela capacidade de apreender com rigor crescente a razão de ser do objeto da curiosidade” (Freire, 1993), nesse caso as políticas de educação, que tivemos o feliz encontro com a professora, pesquisadora e doutora Adriana Momma, FE/Unicamp, membra do LaPPlanE, como orientadora de pesquisas que buscavam entender, problematizar e aprofundar em temas relacionados com as políticas públicas de educação.

Nesse contexto, o ingresso no curso de doutorado em educação em uma das mais prestigiadas universidades do país, onde um campo afetivo também se inicia na relação entre orientadora e suas orientandas. Assim, o **objetivo geral** deste trabalho é narrar o

percurso investigativo de três pesquisas de doutorado realizadas sob orientação da professora doutora Adriana Missae Momma (*in memoriam*), no âmbito das políticas públicas de educação, que foram atingidas, em sua fase de conclusão, pela perda irreparável desta professora. Como **objetivos específicos** buscamos apresentar algumas interlocuções de tais pesquisas sob a orientação da professora Adriana Momma: o fazer investigativo de forma coletiva, valorizando a solidariedade acadêmica; a infância; o direito à educação das crianças pequenas e as políticas públicas de formação continuada de professores.

A **metodologia** deste trabalho será uma descrição narrativa, na qual destacamos três trabalhos orientados pela professora Adriana Momma e seus processos dialógicos de trocas entre orientandas, as pesquisas são: As infâncias populares da região noroeste de Campinas e a escola de educação Integral de autoria de Mariana Roveroni; Creche e Centro de Atendimento À Infância Caxiense (CCAIC): a política especial de Educação Infantil e a garantia dos direitos das crianças pequenas – um estudo a partir dos registros escolares (2010-2022), autoria de Jane Porto; e Políticas de Formação Continuada de Professores - Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai (2010-2020): Uma análise a partir do programa de Apoio ao Setor Educacional do MERCOSUL (PASEM) de autoria de Wisllayne Ivellyze de Oliveira Dri . Para além da descrição narrativa faremos uso de uma perspectiva crítica que analisará pesquisas de políticas públicas da educação básica, considerando os percursos, o comum, o discrepante e a relevância para as pesquisas em educação.

O **texto está organizado** com a introdução, na qual apresentamos os objetivos do trabalho e a metodologia. Na primeira seção, chamada “Pesquisando no coletivo”, narramos o método de pesquisa que fomos apresentadas ao ingressamos no doutorado sob orientação da professora Adriana Momma. Na Segunda seção, apresentamos três pesquisas de políticas públicas em educação básica como resultado desse processo de orientação, interlocução e diálogo promovido e incentivado pela professora Adriana. No final, destacam-se algumas reflexões sobre tais processos, avanços e desafios no que tangencia ao

particular e geral de cada pesquisa das quais também resultaram o estabelecimento de vínculos perenes de afeto, respeito e solidariedade entre as pesquisadoras, um legado importante, e muitas vezes esquecido no contexto da pesquisa.

PESQUISANDO NO COLETIVO

É um desafio realizar a narrativa das experiências de orientação de pesquisa em políticas de educação, sob a orientação da Professora Doutora Adriana Momma. Isso porque a transversalidade dos encontros era enlaçada por uma dimensão de riqueza imaterial, nem sempre capturados pela plenitude da racionalidade, e em momentos da imediaticidade. Muito dessa riqueza imaterial precisava de gravação, tempo e partilha entre os orientandos para serem apropriadas pela consciência individual e coletiva, estabelecida entre estes.

Os encontros de orientação, quer fossem individuais ou coletivos (entre todos os orientandos, mestrado e doutorado, e ex-aluno), presenciais ou virtuais, eram momentos favoráveis à “abrir a mente”, expressão usada pela professora Momma; formação de ideias, estabelecer pontes e contatos, fortalecimento da condição de pesquisadores e desenvolvimento das pesquisas sob sua orientação.

Em contexto de isolamento social, durante a pandemia da Covid-19, os encontros de orientação foram retomados por meio virtual. E antes da circularidade de conhecimentos acadêmicos era preocupação da professora Momma conhecer como se encontravam suas orientandas (e familiares destes), momentos livres de fala e escuta ativa, apresentar ao grupo os novos estudantes do Programa de Pós-Graduação da FE/Unicamp sob sua orientação, abordagens de situações tensas no âmbito da gestão pública, em diferentes âmbitos administrativos, relativos à saúde pública em contexto de pandemia. Eram momentos de fortalecimento compartilhado das individualidades e de nossa identidade coletiva.

Destes tempos as principais características pessoais e profissionais, da professora Momma, que se destacaram foram a importância do estudo das políticas de educação a partir das relações

e influências geopolíticas de aspecto local, regional e global; o seu compromisso técnico-político-ético-pedagógico com as infâncias, com um olhar de singularidade para às infâncias populares, filhas das classes trabalhadoras e residentes de territórios periféricos das cidades; a preocupação em pensar em espaços sociais, também a partir do olhar e da perspectiva da estatura da criança; reconhecimento e respeito para com mulheres profissionais da educação e pesquisadoras em formação, com e sem desenvolvimento da maternagem; o olhar interdisciplinar para fatos sociais, políticos e educacionais; a ética do cuidado humanizado para com o próximo e o respeito às pesquisas e as pesquisadoras, juntamente com a trajetória formativa destas, e a disponibilidade de estabelecimento de relações dialógicas entre as diferentes interfaces.

Todo este contexto de pesquisa científica possibilitado pela Professora Momma promovia um ambiente de múltiplas aprendizagens, circularidade de conhecimentos, fomentador de uma bagagem que transcende ao campo do conhecimento científico e capital acadêmico. Ao mesmo tempo em que nos tornamos amigas e legatárias dela, e desenvolvedoras de pesquisas consorciadas pela educação comparada.

PESQUISAS EM DETALHES

Nesta parte do trabalho apresentaremos três pesquisas de doutorado defendidas em 2023 que passaram pela orientação da professora Adriana, mas que foram concluídas depois de seu falecimento. Em comum, abordam políticas públicas de educação relevantes ao contexto social, estão inseridas na educação básica e foram realizadas por trabalhadoras que vivem a escola pública em diferentes campos de atuação. A essas congruências acadêmicas, soma-se o fato de dividirmos o mesmo tempo histórico na universidade o que nos possibilitou construir um espaço de partilha coletiva acerca dessas temáticas, de tal forma que no percurso de cada uma delas há contribuições significativas advindas desse processo de reflexão, revisão e discussão que necessariamente envolve o outro.

Serão apresentados de forma breve os objetivos das pesquisas, seus procedimentos metodológicos e assim destacamos os principais resultados de cada trabalho.

A centralidade da infância popular nas políticas de educação integral

Nesta seção abordaremos aspectos relativos ao desenvolvimento da pesquisa de doutorado “As infâncias populares da região noroeste de Campinas e a escola de educação integral”, defendida em novembro de 2023. A concretização desta pesquisa demandou um tempo considerável de engajamento junto à universidade, visto que ela se iniciou em 2017 e foi concluída no final de 2023, o que na somatória do período representou mais de seis anos de trabalho de pesquisa. Entretanto, a conta que encerra esse percurso acadêmico foge à racionalidade da convenção temporal, uma vez que ela foi atravessada por acontecimentos que ressignificam, em alguma medida, a noção e a passagem dos anos em nossas vidas. Assim foi com a pandemia, na configuração de novos tempos e espaços de sociabilidades não presenciais, e com retomada a uma suposta “normalidade”, o que também nos demandou tempo para recuperar o fôlego de viver uma tragédia humanitária e um trauma coletivo.

No âmbito pessoal, perdemos nossa querida professora Adriana Momma, a principal incentivadora dessa pesquisa e, ainda nesse tempo difícil de enumerar, assumi um cargo de gestão em uma escola pública municipal em Campinas, que se mostrou complexo em várias dimensões, sendo responsável por ocupar um tempo considerável da vida de uma trabalhadora pesquisadora que teima em fazer pesquisa. Impossível deixar de mencionar, por fim, que foi nesse tempo de vida vivida na UNICAMP, que assistimos (não paralisadas) perplexas a ascensão de um governo totalitário de extrema direita no Brasil, que nos quatro anos em que ocupou o poder, praticou a política da morte. Diante das circunstâncias e dos rumos inesperados, era preciso mais tempo, e assim foi.

A pesquisa sobre as infâncias populares de Campinas, sob orientação da professora Adriana, teve como objetivo principal

investigar como são as vivências das crianças relacionadas ao tempo e ao espaço escolar, analisando se tais vivências são consideradas (ou não) dentro do projeto educativo desenvolvido, especialmente em se tratando da escola de Educação Integral. Denominam-se as infâncias de populares, pois elas estão implicadas em um território marcado pela desigualdade social, e são impactadas por um conjunto de fatores de ordem econômica, que fragiliza e precariza a sua existência como cidadã. A partir desse objetivo mais amplo desenhou-se o percurso metodológico que envolveu o acompanhamento da rotina escolar com alguns estudantes ingressantes nessa escola, por aproximadamente um ano. As vivências observadas durante esse tempo tiveram o propósito de revelar “a voz” das crianças, e assim “ler” os sentidos e significados de uma escolarização de tempo ampliado, a partir das perspectivas que as crianças apresentam em suas manifestações cotidianas. Essa reflexão demandou também a leitura do contexto territorial urbano de uma região específica de Campinas, a região noroeste, e do cenário social e político, no qual as concepções de educação, de criança, de sociedade são arquitetadas, e no acesso desigual a um estatuto de cidadania infantil.

Os dados colhidos durante o trabalho de campo foram sistematizados em um *Diário de Bordo* composto por informações e descobertas acerca do universo de uma escola de educação integral, localizada em uma região periférica de Campinas. Em conjunto, somaram-se a essas informações um compêndio de narrativas do cotidiano junto às crianças, na intencionalidade de buscar os vestígios e indícios que pudessem revelar como são as experiências e as singularidades dessa infância, nessa escola, e ao mesmo tempo refletir, se tais vivências são consideradas no projeto desenvolvido.

O delineamento dessa propositura investigativa revelou-se árdua em muitos aspectos, resultando em uma pesquisa densa, profunda, que buscou, sobretudo, engrandecer a potência da vida da criança, enquanto sujeito ativo na sociedade, e revelar a sua capacidade de definir e participar das políticas públicas as quais são as signatárias. Na etapa final contou com a seriedade e a competência

da professora Maria Aparecida Guedes Monção, nossa querida Cidinha, que tão amorosamente conduziu a sua conclusão.

Os principais resultados e achados da pesquisa apontaram para a importância do processo histórico vivido por Campinas na definição de sua política de Educação Integral, construída coletivamente pelos atores educacionais diretamente impactados pela efetivação desse modelo. Foram os sujeitos implicados em sua própria realidade de trabalho, os principais atores na definição de princípios e diretrizes que subsidiaram o funcionamento das primeiras escolas integrais no município.

Entretanto, a pesquisa revelou que não há uma linearidade na forma como ocorreu a expansão dessa política durante os anos, de tal forma que pode haver um descompasso entre o que foi inicialmente projetado e defendido com o que é praticado atualmente nas novas escolas integrais. Dentre os motivos detalhados na conclusão da pesquisa, consta a alternância de governos, uma possível falta de visibilidade na agenda política do município, a centralidade na tomada de decisão por parte do poder público, e a necessidade da retomada do projeto piloto e do projeto pedagógico, a fim de repactuar constantemente os ideais e princípios da educação integral em face à constante renovação dos sujeitos que transitam pelas escolas.

Ainda no campo das descobertas e conclusões, a pesquisa traz a criança e a infância como eixo central de leitura e investigação do território, na consideração dos fazeres próprios da cultura infantil amalgamados nos espaços em que habitam. Assim, a pesquisa conclui que não é possível pensar uma cidade, uma região e uma escola de educação integral sem a presença e participação ativa desses sujeitos. No campo micro da experiência vivida junto às crianças no cotidiano escolar, resulta a importância do brincar e da preservação dos bons espaços destinados para essa finalidade, uma vez que o espaço também é um elemento que educa na integralidade. Essa temática geralmente tende a ser secundarizada no ensino fundamental quando a criança é supostamente substituída pela figura do aluno. Sobre as problemáticas da ampliação do tempo, as conclusões revelam a importância de um tempo expandido à disposição do acolhimento,

da escuta atenta das crianças, da mediação qualificada das atividades escolares, onde todas as crianças tem vez, à disposição de mais oportunidades de alimentação adequada e de momentos para o brincar e conviver com os pares.

A pesquisa trouxe contribuições que direcionam para a necessidade de novas investigações, apontando para a relevância social das crianças e denuncia a forma desigual no acesso a um estatuto de cidadania infantil, pretensamente de valor universal. Ao mesmo tempo, a pesquisa finda reivindicando novas e melhores sensibilidades no compartilhamento da vida entre adultos e crianças, seja em contexto escolar ou extra escolar.

A política especial de educação infantil - Creche e Centro de Atendimento à Infância Caxiense (CCAIC) - e garantia do direito das crianças pequenas

A Creche e Centro de Atendimento à Criança Caxiense (CCAIC) é uma política de ação integrada (educação, saúde e assistência social) que se originou na cidade de Duque de Caxias, cidade da Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro, no ano de 2004. Surge a partir do consórcio de ação popular local combinada com Arquidiocese presente na cidade, tendo neste cenário a personalidade pública do Bispo Dom Morelli. Este agente político também realizou ação junto ao poder público local para a continuidade de ação, com viés de ação de política pública desenvolvida pelo governo municipal caxiense.

Esta política destinou-se a atender crianças de um a cinco anos, em horário integral, até o ano de 2022. O propósito de sua ação é o atendimento, por meio da política de educação infantil, com oferta de vagas novas, em programa especial de atenção às crianças que se encontravam em condição de baixo peso. O projeto de pesquisa referente à CCAIC foi selecionado pela professora Adriana Momma para orientação e um novo ponto de vista desta política foi selecionado para investigação: conhecer o que crianças de quatro e cinco anos tinham a dizer sobre a política. Quando a reorientação da

pesquisa foi concluída, e o projeto submetido ao Comitê de Ética e Pesquisa, dias depois houve o reconhecimento pela Organização Mundial de Saúde, em março/2020, de um estado de Pandemia do Coronavírus. A aprovação veio após razoável tempo de espera, pois as pesquisas relacionadas à saúde tinham atendimento prioritário.

Na sequência, em novembro de 2020, a pesquisa foi apresentada à Secretaria Municipal de Duque de Caxias. Foram cinco meses de espera por resposta deste organismo responsável pela gestão do campo de pesquisa.

O retorno às aulas presenciais na CCAIC foi paulatino, apenas com as crianças de quatro e cinco anos. Estas não tinham experiências em contexto de creche que atendiam ao desenho da pesquisa, combinado a este fator havia o contexto sanitário não favorável à presença de terceiros no cotidiano da creche. Assim, o posicionamento do órgão foi a receptividade de pesquisa acadêmica de caráter documental.

É neste contexto que surge o estudo da política especial CCAIC a partir da consulta a documentação pedagógica presente nas creches, constituidores de documentação pedagógica produzida no período de 2010-2019, onde se pretendia investigar a experiências estéticas, conceituais e comunitárias promovidas pela política CCAIC às crianças. E a complementação de dados documentais foi prevista, tendo como recurso a consulta às pessoas, profissionais da educação. A intencionalidade era conhecer por meio das experiências propostas às crianças pequenas, na territorialidade da política especial de educação infantil, se entre as propostas realizadas a estas meninas e meninos, existia a possibilidade de fluência de contextos socioeducativos orientados por ações humanizadas com vieses de respeito aos direitos dos pequenos cidadãos, sujeitos que desde a tenra idade traziam em si “vidas-corpos precarizados (...) com essas infâncias feitas tão desiguais no direito de sobreviver” (Arroyo, 2012, p. 45).

O desenho de pesquisa foi delineado em encontro de orientação com a professora Momma em junho/21. Ao fim de dezembro/21, a pesquisa foi apresentada às quatro unidades da política, após ter sido

aprovada junto aos órgãos administrativos da Secretaria Municipal de Educação e Comitê de Ética em Pesquisa da universidade.

A continuidade de pesquisa de campo, revisão bibliográfica, escrita e correção de texto prosseguia com vista à apresentação do texto para o exame de qualificação, com previsão de ocorrência para o segundo semestre de 2022. Porém, antes da realização deste ritual, a vida nos surpreendeu... de forma não esperada. Foi o momento de separação da professora Momma. Com ela foi possível aprender muita coisa, menos viver a singularidade da realidade de sua ausência. Foi um momento difícil, e contar com o abraço acolhedor dos colegas orientandas foi revitalizante. A presença e disponibilidade das professoras e dos professores do LaPPlanE também se fez presente, de forma que não houve a sensação de caminhar só. As dores traumáticas do luto foram atenuadas.

A continuidade dos trabalhos de pesquisa adveio por meio do encaminhamento para um novo professor orientador e querido, o professor Doutor Luís Renato Vedovato. A acolhida serena, respeitosa, sorridente, técnica e humanizada foi a senda necessária para o reconhecimento da necessidade de continuidade da pesquisa, enquanto uma das dimensões do legado da professora Adriana Momma.

Em novembro de 2022 a pesquisa foi aprovada no exame de qualificação, e a participação das professoras integrantes da banca de avaliação foi muito importante para o delineamento para os encaminhamentos seguintes da pesquisa. Assim, as experiências deram lugar a investigação de direitos, e a documentação pedagógica foi reorientada para uma menor densidade documental - registros escolares, nas espécies de Projeto Político Pedagógico, Plano de Ação Diretiva, Projeto de Trabalho e Portfólio, e expansão do tempo de investigação dos documentos de 2010-2019 o lapso de observação se centrou entre os documentos produzidos no intervalo de 2010-2022. O objetivo geral relacionou-se a conhecer, por meio de indícios presentes nos registros escolares, quatro creches-escolas da política, as possibilidades de garantia e fruição de direitos da criança na

circunscrição da Creche e Centro de Atendimento à Infância Caxiense, durante o período de 2010-2022.

O estudo dos registros escolares foi realizado por meio da análise de conteúdos, e parte inicial deste processo foi desenvolvido no programa de análise de dados qualitativos ATLAS.ti. Nesta pesquisa, esta ferramenta metodológica foi muito importante e facilitadora para a instituição de procedimentos importantes, e necessários para a posterior apresentação dos resultados de pesquisa. Assim, o uso desta ferramenta tecnológica favoreceu: 1) a constituição do *corpus* de análise a partir dos dados disponibilizados pelo campo, 2) formação do conteúdo de categorias de análise de dados, 3) a saturação do estudo das categorias de análise de dados, em pesquisas qualitativas nas áreas humanas.

Os códigos e as categorias de análise de dados foram definidos *a priori* (Franco, 2020), sendo elegíveis os direitos das crianças e adolescentes, incidíveis às crianças pequenas e definidos no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Para melhor precisão da identificação destes códigos nos registros escolares foram instituídos índices. A formação desta fase baseou-se em duas estruturas: uma doutrinária decorrente de juristas do campo dos direitos das crianças; e outra à produção do Ministério da Educação: critérios para um atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças (Brasil, 2009).

Esta estrutura foi necessária para o estabelecimento e saturação das categorias de análise de dados: *direitos de participação*, *direitos de proteção* e *direitos de provisão*. As lentes interdisciplinaridade para a definição do referencial teórico-metodológico e posterior leitura dos dados foi a perspectiva assumida para a compreensão do fenômeno social tomado por estudo. Para esta tessitura foram evocados fios da pedagogia da infância, da política de atendimento à infância, da política de educação infantil, do direito da criança e do adolescente, e da sociologia da infância.

A leitura dos dados a partir das referências postas acima, possibilitou conhecer que, através de indícios e evidências presentes nos registros escolares de educação infantil, por meio de passos e

descompassos, houve a garantia às crianças pequenas de direitos de proteção, provisão e participação na vida comunitária da creche na CCAIC.

O estudo evidenciou que para as crianças atendidas no período de 2010-2022, em contextos regulares e extraordinários de pandemia de Coronavírus, a projeção e a realização de direitos, no campo da educação infantil foi desenvolvida, atendendo às necessidades físicas e fisiológicas, emocionais, sociais, educativas e culturais. O percurso desta realização da política, porém, não se apresentou pela manifestação mais satisfatória possível.

Os limites desta política que visa a resolução de uma urgência pela vida de algumas crianças pequenas na cidade de Duque de Caxias, a superação da condição de baixo peso, também estão postos de forma escrita e não escrita nos registros. Entre elas se desta a preponderância da responsabilidade da educação na realização das atividades para com as crianças e suas famílias, o distanciamento do território da creche de outros setores (assistência social e saúde) que participam a ação integrada da CCAIC, não identificação no estudo de outras políticas de outros órgãos integrantes do Sistema de Garantias de Direitos local para atendimento desta parcela da população exposta à certa vulnerabilidade do baixo peso, a pedagogicidade restritiva dos espaços educativos destinados ao funcionamento das creches, precarização das relações de trabalho dos profissionais da educação da CCAIC, independente do vínculo estabelecido para as relações de trabalho e emprego destes.

O cenário político e social mais favorável para crianças, pequenas cidadãs de uma cidade rica, seria um contexto em que a CCAIC não precisasse ser mantida continuamente. Porém, diante da reiteração das condições materiais de existência onde um dos resultados da pobreza multidimensional está sobre a precarização da vida, e se manifesta nos corpos de meninas e meninos tão pequeninos, a CCAIC ainda se faz necessária em determinados territórios. No entanto, o fato de ter como destinatárias crianças em situação de pobreza multidimensional, não precisa se manifestar em apresentações que desrespeitam e, algumas circunstâncias violam,

por ação ou omissão comunitária e estatal, os direitos fundamentais das crianças em creches.

As políticas públicas de formação continuada de professores

Esta parte do trabalho abordará alguns aspectos da pesquisa de doutorado “Políticas de Formação Continuada de Professores - Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai (2010-2020): Uma análise a partir do programa de Apoio ao Setor Educacional do MERCOSUL (PASEM)”, iniciada em março de 2016 e defendida em junho de 2023. Um período tão longo para uma pesquisa tem algumas explicações, primeiro uma transformação da pesquisadora responsável pela pesquisa, na qual ao ingressar no doutorado também se torna mãe, além de todas as transformações pessoais, também foi possível ter um aumento no prazo de integralização, que conforme normativas da Unicamp são 6 meses, tal extensão pode ser considerada uma licença maternidade. Ainda em 2016 no ano de ingresso ocorreu uma alteração de orientador, pois o professor Vicente Rodriguez, que era meu atual orientador na época, teve sérios problemas de saúde e aposentou-se.

Nesse contexto, um dos referenciais teóricos do meu projeto de pesquisa era a professora Adriana Momma com sua dissertação de mestrado “As políticas educacionais brasileira de ensino fundamental no contexto do MERCOSUL: perspectivas e desafios para o processo de integração”, defendida na Faculdade de Educação/Unicamp em 2001. Este trabalho me aproximou teoricamente da professora Adriana e com a aposentadoria do então orientador na época fizemos o convite para que a professora Adriana fosse minha orientadora e ela aceitou prontamente. Desde meados de 2016 iniciamos um trabalho com meu projeto de doutorado que passou por um doutorado sanduíche na Espanha, por uma pandemia e depois a triste e repentina perda da professora Adriana.

A pesquisa desenvolvida sob orientação da professora Adriana teve como objetivo principal descrever e analisar a reconfiguração do Programa de Apoio ao Setor Educacional do MERCOSUL (PASEM

2011-2016) nas Políticas Nacionais de Formação Continuada de Professores da Educação Básica, no período de 2010 a 2020, na Argentina, no Brasil, no Paraguai e no Uruguai, os quatro países membros do MERCOSUL e participantes do PASEM. Metodologicamente usou-se as ferramentas dos estudos comparados de forma crítica, análise documental, revisão bibliográfica, entrevistas e para análise qualitativa utilizou-se o *software* ATLAS.ti.

Os objetivos específicos foram: 1-Descrever, analisar e identificar a proposta de regionalização do PASEM, identificando-se as ações desse programa que colaboraram para o fortalecimento da região. 2-Analisar as influências do PASEM no Setor Educacional do MERCOSUL (SEM). 3-Identificar se há uma relação entre o PASEM e as Políticas Nacionais de Formação Continuada de Professores da Educação Básica da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, visando ler o nacional para identificar o regional; e como o regional influencia em tais políticas. 4-Realizar uma análise comparada entre a Argentina, o Brasil, o Uruguai e o Paraguai, identificando a recontextualização das principais orientações e diretrizes do PASEM, por meio das principais ações, temas, diretrizes e orientações desse programa e a sua reconfiguração nos documentos nacionais de Formação Continuada de Professores dos países investigados.

Esta pesquisa resultou em um trabalho extenso detalhado na tese de doutorado e em outras publicações. Entretanto, para atingir os objetivos deste capítulo iremos destacar os resultados mais destacáveis. Assim a pesquisa se inseriu em um contexto de integração regional, no qual a educação torna-se um fator de integração no âmbito global e regional, facilmente observado nos planos de educação do MERCOSUL, nas diretrizes dos organismos internacionais e em documentos como a Declaração de Bolonha (1999) na União Europeia. A influência do global e regional nos países pesquisados é relevante, visto que muitos aspectos da cidadania, da política e da democracia não estão fortalecidos, mesmo considerando que tais influências são recebidas e tratadas de formas diferentes por cada país.

Com relação a formação continuada de professores identificou-se que esta é vista como um meio para alcançar outros objetivos como a busca pela qualidade da educação. Assim, identificou-se ações formativas nos mais diversos modelos como cursos, palestras, pós-graduações, dentre outros, que prioritariamente acontecem no campo da alfabetização; e do ensino de Língua, Matemática e Ciência, indo ao encontro dos temas que são cobrados em avaliações externas, como a prova PISA. Sendo assim, focando em uma formação continuada com objetivo de melhorar a tal qualidade da educação e responsabilizar e culpabilizar os professores pelos resultados dos estudantes.

Entretanto, também foi possível identificar que, no período pesquisado (2010-2020), tem-se um aumento de documentos de políticas públicas educacionais, programas e ações voltadas para a formação continuada de professores e para o desenvolvimento profissional no MERCOSUL e nos países investigados, período este que coincide com a chamada *Maré Rosa* (Panizza, 2006) (na região), na qual a região vivenciou uma onda de governos mais progressistas e de centro esquerda. Empiricamente foi possível identificar nesse período que o MERCOSUL, no âmbito do Setor Educacional, cria a Comissão de Área de Formação Docente (CAFD), fixando o tema na agenda educacional da região e possibilitando ações mais efetivas no que tange a formação continuada de professores. Pode-se observar que tal comissão foi impulsionada pelo desenvolvimento do PASEM, programa este que impulsionou ações de formação e desenvolvimento profissional docente no MERCOSUL, por meio de uma parceria entre o MERCOSUL e a União Europeia.

A formação de professores em cada um dos países estudados possui percursos diferentes ao longo da história, embora, também se identifiquem semelhanças. A formação inicial em cada país possui várias diferenças (carga horária, disciplinas, instituições, superior ou não superior), demonstrando a importante fragmentação acadêmica existente na formação inicial dos professores na região do MERCOSUL (Ruiz, 2019). Entretanto, Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai apresentam uma agenda na qual a preocupação com a

qualidade da educação, muitas vezes focadas em melhorar os resultados dos estudantes nos *rankings* das avaliações externas, nacionais ou internacionais.

Portanto, apesar da tese ter alcançado os objetivos e conseguido demonstrar muitos resultados e dados, outras indagações surgiram que apontam para uma agenda de pesquisa vigente, fortalecendo a formação continuada de professores como um direito nos países do MERCOSUL, apontando eixos no desenvolvimento profissional e indicando possibilidades de políticas nas quais as professoras e professores sejam sujeitos ativos e não somente uma forma dos países e regiões se posicionarem melhor nos *rankings* das avaliações externas e nas relações econômicas e geopolíticas.

CONCLUSÃO

Trabalhar, pesquisar, cuidar, viajar, escrever, ler são ações que isoladamente demandam esforço, engajamento e muita dedicação. Quando todas as ações acontecem de forma concomitante na vida, e foi o que aconteceu conosco, mulheres, no curso de nossas pesquisas, as tensões, desequilíbrios, preocupações, medos e angústias tendem a penetrar as nossas subjetividades e nos fazer indagar: é possível? Conseguiremos finalizar as pesquisas? O que teremos que abdicar em nossa trajetória enquanto mães, filhas, companheiras, militantes...? Todas essas incertezas integram o percurso acadêmico da maioria dos estudantes de pós-graduação no país, embora não haja disciplina curricular dentro desses programas, que nos socorra ou nos instrumentalize para essa demanda, que é real e definidora desse processo.

É justo dizer, entretanto, que os percalços enfrentados foram substancialmente amenizados e resignificados em virtude dos encontros que tivemos, como esse, que congregou a professora Adriana Momma e nós, as últimas orientandas do curso de doutorado em Educação, realizado na Faculdade de Educação na UNICAMP. Nesse intervalo de tempo de nossas vidas pudemos caminhar juntas, criando interlocução entre nossos temas, escrevendo, publicando e

apresentando coletivamente o desenvolvimento de nossas pesquisas. Isso não seria possível sem a intervenção da nossa querida professora Adriana e de sua “metodologia do encontro”. Dessa partilha foi constituída nossa contribuição, que é individual, mas também coletiva, feita entre pares, em movimento permanente de revisão e reflexão. Enquanto pesquisadoras, nos debruçamos acerca das Políticas Públicas Educacionais em diferentes vertentes, buscando uma compreensão epistemológica acerca de nossos temas de investigação, sem afastamento da realidade e das convicções que nos movem. Esperamos assim, somar contributos ao campo e integrar o importante legado construído pelo LaPPlanE.

Por fim, assim como a cerejeira japonesa plantada em homenagem à Professora Doutora Adriana Missae Momma nos jardins da Faculdade de Educação/UNICAMP, desejamos que seu legado humano e intelectual floresça entre aqueles que tiveram o privilégio de conviver com ela. E estes, os privilegiados, carregam agora a responsabilidade de compartilhá-lo mundo afora.

Adriana Momma, presente!

REFERÊNCIAS

ARROYO, G. Miguel. Corpos precarizados que interrogam nossa ética profissional. *In*: ARROYO, G. Miguel; SILVA, Maurício Roberto. (organizadores). **Corpo-infância**: exercícios tensos de ser criança, por outras pedagogias dos corpos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Diretoria de Concepções e Orientações Curriculares para Educação Básica**. Coordenação Geral de Educação Infantil. Critérios para um atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças. 2009. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/direitosfundamentais.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2023.

Declaração de Bolonha, de 19 de junho de 1999 - **Declaração conjunta dos ministros da Educação europeus** (não publicada no Jornal Oficial). 1999. Disponível em: <https://eurlex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM:c11088>. Acesso em: 2 jul. 2023

FREIRE, P. **Política e educação**. São Paulo: Cortez, 1993.

OLIVEIRA-DRI, Wisllayne Ivellyze de. Políticas de Formação Continuada de Professores - Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai (2010-2020): uma análise a partir do Programa de Apoio ao Setor Educativo do MERCOSUL (PASEM). Tese de Doutorado (Doutorado em Educação), 2023 - UNICAMP - Campinas-SP. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/Acervo/Detalhe/1347272?guid=1695153193780&returnUrl=%2fresultado%2fflistar%3fguid%3d1695153193780%26quantidadePaginas%3d1%26codigoRegistro%3d1347272%231347272&i=2>. Acesso em: 2 jul. 2023

PANIZZA, F. **La Marea Rosa**. Análise de Conjuntura OPSA, v. 8, n. Agosto, p. 19–40, 2006.

PORTO, Jane Ferreira. **Creche e Centro de Atendimento À Infância Caxiense (CCAIC): a política especial de Educação Infantil e a garantia dos direitos das crianças pequenas – um estudo a partir dos registros escolares (2010-2022)**, 2023. 286f. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2023.

ROVERONI, M. **As infâncias populares da região noroeste de Campinas e a escola de educação integral**, 2023. 339f. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2023.

RUIZ, G. R. El Programa de Apoyo al Sector Educativo del MERCOSUR: intentos de integración y limitaciones de las reformas en la formación de profesorado. **Foro de Educación**, 17 (26), p. 277 – 299, 2019.

PARTE II
LaPPlanE EM
PERSPECTIVA

CAPÍTULO 3

A DISCIPLINA ATIVIDADES PROGRAMADAS DE PESQUISA ENQUANTO ESPAÇO DE REFLEXÃO COLETIVA E DE PESQUISA COLABORATIVA

Águida Cristina Gomes Pardiniho

Resumo: Este artigo tem como objetivo demonstrar a relevância da pós-graduação em educação, para isso, narra como a disciplina denominada: “Atividades Programadas de Pesquisa”, ao possibilitar o diálogo coletivo e colaborativo no Grupo de pesquisa sobre temas de estudos de seus membros, evidencia a natureza e função social da pós-graduação de elaborar novos conhecimentos em resposta a problemas concretos da sociedade. O texto se apresenta em três seções: a primeira trata da função social da pós-graduação; a segunda narra uma das dinâmicas das Atividades Programadas de Pesquisa no ano de 2021 e na terceira estão elaboradas as considerações finais.

Palavras-chave: Pós-graduação; Grupo de pesquisa; Atividades Programadas de Pesquisa.

INTRODUÇÃO

A educação além de estar inserida constitucionalmente no rol dos direitos sociais brasileiros (art. 6º, CRFB/1988), configurando-se, portanto, como um dever do Estado, é também um direito humano, cuja natureza data de 1948 com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, que em seu artigo 26 estabelece:

1. Todo ser humano tem direito à instrução. A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória. A instrução técnico-profissional será acessível a todos, bem como a instrução superior, está baseada no mérito (art. 26, 1, DUDH/1948).

Os princípios que norteiam a Educação enquanto direito fundamental buscam firmá-la como elemento que garante “o pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento do respeito pelos direitos do ser humano e pelas liberdades fundamentais” (art. 26, 2, DUDH/1948), em outras palavras: “nunca é demais repetir que a finalidade da educação é a humanização, a formação das pessoas humanas, e mais do que qualquer outra prática social, cabe a ela, nessa condição, investir na construção da autonomia das pessoas, respeitando e consolidando sua dignidade” (Soares, Severino, 2018, p. 383).

Quanto à política de pós-graduação, a concepção da qual parte esse texto está alinhada àquela da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED), de que a pós-graduação se consubstancia ao compactuar iniciativas estatais, a exemplo dos programas de apoio à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ), com atuações da sociedade civil, organizadas em Associações Científicas (ANPED, 1991).

Em se tratando da pós-graduação em educação *stricto sensu*, que compreende: mestrado acadêmico; mestrado profissional e doutorado; há de se ter em conta a existência de uma nuvem cinzenta conformada pela pretensa dicotomia teoria X prática; e pelos limites impostos a partir de modelos dominantes do “fazer ciência”.

Nesse contexto, a formação de pesquisadores torna-se necessariamente mais complexa. Trata-se de uma formação que precisa equacionar as demandas da dinâmica de acumulação de saberes, cada dia mais abundante, e os critérios de rigor científico, que exigem ponderações e graus de qualificação desses saberes na hora de encontrar respostas válidas para os problemas e necessidades da sua prática social. Novas capacidades precisam ser desenvolvidas para articular o domínio dos saberes sistematizados e o potencial criativo da pesquisa científica e para otimizar os instrumentais técnicos e teóricos necessários para a produção de novas respostas para as necessidades históricas da sociedade na fase atual de profundos processos de transformação (Gamboia, 2007, p. 29).

Sob tal mote, este artigo tem como objetivo demonstrar a relevância da pós-graduação em educação, defendendo a importância da disciplina: “Atividades Programadas de Pesquisa”,

enquanto elemento de enriquecimento da formação do pesquisador, vez que essa, em lugar de mero procedimento didático institucional ou instrucional, conduz a processos de reflexão e construção coletiva acerca de problemas concretos da sociedade.

Para tratar do tema, o texto está dividido em três seções: a primeira aponta a relevância da pós-graduação na formação em nível superior; a segunda apresenta a dinâmica da disciplina “Atividades Programadas de Pesquisa (APP)” e a terceira apresenta as considerações finais.

1. QUAL É A FUNÇÃO SOCIAL DA PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO?

Em 1965, o Parecer n.º 977, estabeleceu, por meio do Conselho Federal de Educação, a definição dos cursos de pós-graduação no Brasil.

O documento ao tratar da natureza e fins da institucionalização dos cursos de pós-graduação do sistema educacional brasileiro, defendeu esses como imprescindíveis à capacitação científica nacional, bem como ao contexto moderno de acúmulo de conhecimentos e ainda,

[...] como a consequência natural do extraordinário progresso do saber em todos os setores, tornando impossível proporcionar treinamento completo e adequado para muitas carreiras nos limites dos cursos de graduação. Na verdade, em face do acúmulo de conhecimentos em cada ramo das ciências e da crescente especialização das técnicas, o estudante moderno somente poderá obter, ao nível da graduação, os conhecimentos básicos de sua ciência e de sua profissão. Neste plano, dificilmente se poderia alcançar superior competência nas especializações científicas ou profissionais (Parecer CFE 977/65, p. 2).

No ano de 1991, o tema da Pós-graduação foi retomado pela ANPED em Reunião Técnica realizada na Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), no qual a associação assumindo sua função dirigente e mediadora se coloca como responsável na elaboração e articulação de uma proposta política de pós-graduação e pesquisa em educação, sob os seguintes parâmetros:

- a pesquisa científica enquanto modo de produção do conhecimento, como eixo condutor dos programas/cursos de Pós-Graduação *stricto sensu*;
- a relevância da pesquisa básica, em especial na área das Ciências Humanas e Sociais, para produção do conhecimento educacional;
- a articulação entre as atividades de pesquisa, orientação e ensino, na produção e socialização do conhecimento científico, tendo como base dessas atividades, preferencialmente, o trabalho coletivo interdisciplinar e interinstitucional;
- a relação orgânica entre a Pós-Graduação *stricto sensu* (mestrado e doutorado), outras modalidades de fazer Pós-Graduação, tais como os programas de Pós-Graduação *lato sensu*, e ainda outros modos de formação de pesquisadores, aí incluída a iniciação científica; o eixo articulador é a pesquisa científica, respeitadas a especificidade e a autonomia dessas diferentes modalidades;
- a disseminação do conhecimento acadêmico-científico, inclusive para além das fronteiras da Universidade, como uma contribuição ao processo histórico de construção da sociedade brasileira (ANPED, 1991, p. 49-50).

Dessa perspectiva, pode-se inferir o intento em defender uma agenda formativa ocorrendo em processos e na qual tanto a coletividade na produção e disseminação de conhecimento acadêmico-científico quanto o percurso de aprendizagens do pesquisador tenham notoriedade, para que, a partir desses, a realidade educacional possa ser questionada.

De acordo com Gamboa (2007), durante a década de 90, houve um acaloramento nos debates sobre os direcionamentos da pós-graduação e acerca dos estudos dela derivados. Sendo que especificamente na área da educação, o debate e a prática da pesquisa precisaram superar duas fases: das “ciências aplicadas” e do “colonialismo epistemológico”.

A fase das “ciências aplicadas” foi aquela marcada pela necessidade de constituição da Educação enquanto ciência e saber pedagógico, mediante o empréstimo e acomodação de métodos, epistemologias e referências de outras áreas científicas; enquanto na fase do “colonialismo epistemológico”, a pesquisa educacional precisou se ancorar e buscar socorro em outros campos científicos tais como Sociologia, Psicologia, Economia, Filosofia, História, etc. E, diversamente, em abordagem mais recente, as ciências da Educação passaram a ser ponto de partida e de chegada, trazendo centralidade à ação e à prática, passando também a reclamar um movimento interdisciplinar para a elaboração do

conhecimento educacional, configurando-se em uma Ciência da prática e da ação (Gamboa, 2007).

Nessa virada que as ciências da Educação estão realizando, tomando a ação e a prática como eixo central, as teorias, as sistematizações, as abstrações ganham um sentido concreto, na medida em que se convalidam pertinentes sob os critérios da *práxis* transformadora, e estes, por sua vez, criam uma tensão crítica sobre a prática, produzindo novos critérios de ação transformadora (Gamboa, 2007, p. 12).

Entretanto, o grande desafio da pós-graduação em educação está na constante dissociação entre ensino e pesquisa (Gatti, 1987), ponto que ecoa, em grande medida, devido “às questões epistemológicas da Educação como profissão, aos modelos conceituais divergentes sobre a relevância do conhecimento tácito e científico, assim como às formas como a pesquisa científica é difundida nos cursos de formação de professor” (Nunes, 2008, p. 105).

No Boletim ANPED 1987, onde se discutiu a produção e disseminação de conhecimento na área educacional, Gatti (1987) ao questionar se o Mestrado em Educação formava professores ou pesquisadores também apontou que a estrutura da pós-graduação em educação naquele momento já não favorecia nenhuma das duas formações, nem do docente, e, tampouco, do pesquisador, pois na percepção dela,

Os mestrados atuais não permitem que os alunos tenham recursos suficientes para dedicarem-se integralmente ao curso ou se associarem livremente em núcleos e grupos, voltando sua atenção ao desenvolvimento das ideias de ponta, tendo o tempo de maturação necessário para descobrir o que é um problema de pesquisa, com pesquisadores mais experientes. Nem a estrutura universitária, nem a estrutura dos programas de pós-graduação e o apoio financeiro que lhes é dado favorece isso. Esta é uma bandeira de luta que devemos desenvolver daqui para frente, com o máximo de força (Gatti, 1987, p. 32).

Gatti (1987), ao narrar seu processo de formação enquanto pesquisadora, defendeu a importância da participação do aluno-pesquisador em diferentes frentes de estudos, junto aos professores nos cursos de graduação, por meio de núcleos e grupos de pesquisa

existentes nas universidades, com trabalhos que envolvam questionários, coletas e tratamento de dados, entrevistas, etc., por entender nesse movimento uma potência formativa e colaborativa às habilidades necessárias a um bom pesquisador.

A autora rememorando sua formação, atentou que para ser garantida a mesma qualidade formativa por ela experimentada, seria preciso uma grande mudança na estrutura da pós-graduação; ponto que toca na falta de recursos e de apoio financeiro para os estudantes-pesquisadores se dedicarem integralmente ao curso “voltando sua atenção ao desenvolvimento das ideias de ponta, tendo o tempo de maturação necessário para descobrir o que é um problema de pesquisa, com pesquisadores mais experientes” (Gatti, 2007, p. 32).

Gamboa (2007) ao tratar do histórico da pós-graduação brasileira ao longo dos anos 90, evidenciou que os debates fomentados por associações tais como a ANPED e Foro Paulista de Pós-graduação, levaram a uma significativa reestruturação do campo, cujo ponto de destaque foi o abandono da ideia de “área de concentração” (presentes no Parecer Sucupira nº 977/65 e no Parecer 77/69, CFE), substituído pelo conceito de “linha de pesquisa”. Mudança essa que fez diminuir a rigidez do processo de ensino, no qual a transmissão dos saberes acadêmicos-científicos e as disciplinas obrigatórias tinham protagonismo.

Desde então, segundo o autor, a pós-graduação em educação passou a dar maior notoriedade à interdisciplinaridade e à produção do conhecimento, voltando-se aos problemas da educação brasileira e envolvendo ensino-pesquisa.

A reestruturação em torno de núcleos de pesquisa ou núcleos temáticos significava uma nova perspectiva. A adoção de formas de orientação coletiva, seja como atividades orientadas em torno de um mesmo orientador, seja como atividades programadas de pesquisa (APP), bem como a organização de grupos, concentrando esforços e sistematizando o conhecimento produzido, significava novas condições da produção que tomava, como eixo central, a busca de respostas (novos conhecimentos) para os problemas da educação brasileira (Gamboa, 2007, p. 23-24).

Nesse entendimento, há um novo olhar sobre a pesquisa e sua cadência, vez que, riscos, erros e revisões são assumidos enquanto parte de um processo de negociação entre pares.

De modo semelhante, a disciplina “Atividades Programadas de Pesquisa (APP)”, ao possibilitar a orientação e o diálogo coletivo dos membros de um grupo de pesquisa, em seus diferentes temas de estudos, permite tanto a jornada de aprendizagens individuais quanto a elaboração de conhecimentos coletivos e uma atividade de pesquisa criadora.

2. A DINÂMICA DAS ATIVIDADES PROGRAMADAS DE PESQUISA JUNTO AO GRUPO PESQUISA LAPPLANÉ

2.1 Composição do grupo de pesquisa LaPPlanE

O que vem a ser um grupo de pesquisa? De acordo com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ), esse é conceituado como:

[...] um conjunto de indivíduos organizados hierarquicamente em torno de uma ou, eventualmente, duas lideranças:

- cujo fundamento organizador dessa hierarquia é a experiência, o destaque e a liderança no terreno científico ou tecnológico;
- no qual existe envolvimento profissional e permanente com a atividade de pesquisa;
- cujo trabalho se organiza em torno de linhas comuns de pesquisa que se subordinam ao grupo (e não ao contrário);
- e que, em algum grau, compartilha instalações e equipamentos (CNPQ, s/d.).

O Laboratório de Políticas Públicas e Planejamento Educacional (LaPPlanE) iniciou suas atividades enquanto grupo de pesquisa interdisciplinar em 1993. Tendo como atividades principais a investigação e avaliação de planejamento educacional e políticas públicas, cujo objetivo é “a articulação de trabalhos nas áreas de ensino, pesquisa e extensão no Departamento de Administração, Políticas e Sistemas Educacionais da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP” (LaPPlanE, s/d.).

A biografia de trinta anos do grupo está assentada e é perpassada pelo diálogo, construção coletiva e escuta de seus membros, sendo esses: docentes e pesquisadores; estudantes de graduação e da pós-graduação; profissionais de diferentes instituições, envolvidos ou interessados em investigações relacionadas à gestão, ao planejamento, à avaliação e à capacitação ou em projetos de pesquisa cujo mote seja a análise e avaliação de políticas públicas e convergência entre planejamento educacional e implementação de políticas, em um movimento que consolida por meio de um grupo bastante diversificado a atividade de pesquisa colaborativa.

De acordo com Oliveira (1986) há distinção entre três tipos de organizações dos grupos de pesquisas: 1) *agregação*: constitui-se em uma disposição intimamente relacionada às demandas de órgãos superiores, tais como as agências de fomento, havendo uma estruturação funcional e no qual não ocorrem pesquisas interdependentes; 2) *linhas de pesquisa*: devido ao baixo incentivo para um trabalho integrado, nessa categoria dificilmente ocorre interação intelectual dos integrantes de um mesmo departamento e; 3) *atividades interdisciplinares*: onde estão reunidos os interesses de diferentes pesquisadores acerca de um tema comum.

Dentro dessa asserção, ao contemplar em seu grupo de pesquisa, a diversidade na unidade, com membros que em formações e em ocupações plurais (Pedagogos, Gestores, Cientistas Sociais, Advogados, etc.) possuem o interesse comum pelo estudo da política pública educacional, pode-se afirmar que o LaPPlanE tem profunda identificação com a terceira categoria, denominada: *atividades interdisciplinares*.

Dado o caráter interdisciplinar assumido, o grupo vem se constituindo mediante a coexistência de múltiplos olhares acerca do mesmo tema, e, conseqüentemente, isso demanda certa “provisoriamente e, por isso, o seu inacabamento e seu potencial ímpar para um novo modo de fazer pesquisa” (Stano, 2007, s/p.).

A experiência de pesquisa coletiva aponta para a pesquisa que assume um ritmo ora mais lento e ora mais rápido, em função das habilidades e disponibilidades de cada um. O trabalho coletivo de pesquisa exige um

aprendizado de saber-fazer com o outro. Através deste aprendizado, cada sujeito se protagoniza na construção/desconstrução da pesquisa impingindo a sua voz e sua singularidade numa obra coletiva. Uma cumplicidade acadêmica porque aberta às diferenças conceituais, porque processo de negociação permanente entre dos diversos olhares dos sujeitos, marcada pelo exercício da dialogicidade (Stano, 2007, s/p.).

Essa escolha sobre a forma de fazer pesquisa culmina no interesse em garantir um espaço de construção plural dos saberes, onde concepções compartilhadas ou contrárias sejam bem-vindas e no qual a solidude do processo de escrita de um texto acadêmico, embora inevitável, possa ser atenuada mediante a intencionalidade pedagógica dos professores-orientadores de garantir momentos de troca e escuta.

2.2 Organização dos encontros das Atividades Programadas de Pesquisa (APP) em 2021: Memoriais de Formação enquanto intersecção do pesquisador e seus interesses de pesquisa

No ano de 2020, em contexto geral, a solidude investigativa foi aprofundada pela pandemia causada pelo novo coronavírus (sars-cov-2). Nisso, os cronogramas das disciplinas da pós-graduação precisaram ser repensados e adaptados atendendo a necessidade de distanciamento social e ao Parecer do Conselho Nacional de Educação, CNE/CP n.º 5/2020, que versou sobre: *Reorganização do Calendário Escolar e da possibilidade de cômputo de atividades não presenciais para fins de cumprimento da carga horária mínima anual, em razão da Pandemia da COVID-19.*

Consequentemente, os encontros da disciplina “Atividades Programadas de Pesquisa” precisaram ser repensados, conciliando as especificidades do período pandêmico e a proposta de trabalho da APP de promover discussão, acompanhamento, aprimoramento das pesquisas, e ainda o auxílio na elaboração das teses e dissertações do programa de pós-graduação em Educação, da Universidade Estadual de Campinas.

A solução encontrada pelo corpo docente do LaPPlanE foi de realização de encontros virtuais quinzenais, nos quais o compromisso

primordial era de leitura coletiva dos textos de composição dos projetos de pesquisa: Justificativa; Metodologia; Capítulos; Memorial de Formação; etc. Tal organização possibilitava que o conteúdo a ser explorado nas aulas fosse manifesto pelos próprios integrantes do grupo, contemplando-se todas as etapas das investigações.

Para o bom andamento da dinâmica em aula, todos enviavam quinzenalmente seu texto, de acordo com o cronograma pré-estabelecido, complementando-se a proposta com os textos auxiliares.

Em 2021, a anfitriã desse percurso inicial na APP foi a saudosa professora doutora Adriana Missae Momma, que provocava a sensibilidade dos membros da turma quanto aos pontos comuns das pesquisas em andamento e das trajetórias registradas nos Memoriais de Formação.

Via de regra, a compreensão da construção de um Memorial de Formação se assenta na ideia de elencar os sucessos escolares, quase como uma mostra de que a meritocracia seguiu o seu curso, contudo, “um memorial de formação é acima de tudo uma forma de narrar nossa história por escrito para preservá-la do esquecimento. É o lugar de contar uma história nunca contada até então – a da experiência vivida por cada um de nós” (Prado; Soligo, 2005, p. 7), a mesma experiência, com frequência citada e tão bem elaborada por Jorge Larrosa Bondía (2002).

A experiência é o que nos passa, o que nos acontece, o que nos toca. Não o que se passa, não o que acontece, ou o que toca. A cada dia se passam muitas coisas, porém, ao mesmo tempo, quase nada nos acontece (Bondía, 2002, p. 21).

Nessa interpretação, o Memorial de Formação é uma tessitura que amarra pontos de partida e de chegada, sendo ainda um recurso para a autorreflexão sobre trajetórias e intersecções entre os interesses pessoais e aqueles presentes nos projetos de pesquisa.

Ademais, o processo de retomada das memórias não só possibilita que sejam amenizadas as agruras da escrita individual, como consolida uma escrita afetiva, na qual o futuro leitor de uma

tese ou dissertação poderá iniciar a leitura criando alguma identificação com seu autor.

Os encontros das APPs se iniciavam então sobre duas premissas: 1) de compartilhamento do material necessário através do *Moodle Unicamp* e, 2) de que todos os textos compartilhados seriam lidos por todos os membros do grupo, anteriormente.

Com os textos já lidos, havia a abertura para que todos os alunos se envolvessem, participassem e apresentassem suas observações acerca das narrativas formativas.

Entre o protagonismo de um texto e outro existiam as provocações da professora Adriana Momma, voltadas ao aluno-autor do texto em evidência e nesse convite reflexivo todos eram convidados a pensar sobre aproximações e distanciamentos na trajetória de formação escolar e nos temas individuais de pesquisa.

Em toda reunião, em cada encontro as discussões se efetuem e cada membro torna-se protagonista de um processo de pensar coletivo em que os sujeitos precisam se fazer presentes (Stano, 2007, s/p.).

Sendo temas contemplados nos projetos de pesquisa daquele ano: *Homeschooling*, alimentação escolar, estudos comparativos, pacto federativo, crise educacional em tempos de Covid-19, ética em pesquisa, dentre outros.

As reflexões desencadeadas se entrecruzavam com o tema comum “política pública educacional” sob o pano de fundo das alegrias e frustrações no acolhimento vivido em tempos da escolarização de cada um e nesse movimento havia uma construção individual e coletiva da identidade própria de cada pesquisador e da identidade do grupo.

A experiência de uma construção de pesquisa através de uma coreografia de grupo resulta um processo singular enquanto movimento de pesquisa. Há necessidade de capturar essa singularidade a fim de melhor compreender o percurso diferenciado de se realizar pesquisa num espaço de compartilhamento onde os diversos estilos de leitura, de produção de texto, de interpretação de fatos precisam ser negociados, ajustados, às vezes com renúncias e outras vezes, com a satisfação da aceitação do outro (Stano, 2007, s/p.).

O exercício colaborativo de discussão das dissertações e teses em conjunto à análise das Memórias permitia concomitantemente a construção coletiva de respostas aos problemas reais da educação, apresentados nos problemas de pesquisa, e negociações sobre estilos de escrita e escolhas de linhas conceituais. Nesse desencadeamento, as temáticas abordadas revelavam a atenção a questões emergentes da política pública educacional.

Por fim, nessa perspectiva tanto a universidade constitui os saberes científicos necessários a sociedade, como se fazem cumpridas as linhas de pesquisas de interesse do LaPPlanE, vez que, o “termo pesquisa indica o estudo de problemas, problematização da realidade, qualificação de questões, a dinâmica do conhecimento em torno de perguntas geradoras e a busca e construção de respostas científicas para os problemas abordados” (Gamboa, 2007, p. 22).

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Newton Sucupira empreendeu a Reforma Universitária e essa culminou na institucionalização e democratização da pós-graduação brasileira, com aquele que ficou conhecido como Parecer Sucupira (Parecer 977/1965).

Os esforços despendidos no texto de 1965, embora encaminhassem certa preocupação em consignar a pós-graduação enquanto centro criador de ciência e de cultura, mostraram-se insuficientes e enrijecidos pelo modelo defendido de “áreas de concentração”.

Ao longo dos anos 90, os debates convergiram em mudanças significativas sobre o campo, com novas percepções sobre os modos de fazer ciência. Nessa reformulação o percurso formativo recebeu ênfase, antes dada aos resultados da pesquisa e às disciplinas obrigatórias, passando a ter destaque o suporte aos projetos de pesquisa, por conseguinte, o modelo de orientação individual foi substituído pelo modelo colaborativo nos grupos de pesquisa.

Sob tais enunciados, a disciplina Atividade Programa de Pesquisa vem se realizando no LaPPlanE como espaço que propicia

condições de produção de conhecimento de maneira plural e interdisciplinar, mediante a integração de projetos teórico-metodológicos diversos acerca do tema comum “política pública educacional”, superando assim o mero didatismo institucional ou instrucional, com problematizações de problemas reais do cotidiano educacional.

REFERÊNCIAS

ABRAMOWICZ, M; STANO, R. C. M. T. A trajetória de um grupo de pesquisa no Programa de Pós-graduação em Educação: Currículo. **Revista E-Curriculum**, São Paulo, v. 2, n.º 2, junho/2007. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/curriculum/article/view/3186/2108> Acesso em: 03 fev. 2024.

ANPED. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação. Política de pós-graduação e pesquisa em educação. **Cadernos Anped**. Nova Fase, n.º 3, 1991. Disponível em: https://anped.org.br/sites/default/files/cadernos_anped_nova_fase_n_o.3_1991.pdf Acesso em: 24 jan. 2024.

BONDÍA J. L. Notas sobre a experiência e o saber de experiência. **Revista Brasileira de Educação** n.º 19, 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/Ycc5QDzZKcYVspCNspZVDxC/?format=pdf&lang=pt> Acesso em: 4 fev. 2024.

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

BRASIL. **Ministério da Educação**. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CP n.º 5, de 28 abril de 2020. Reorganização do Calendário Escolar e da possibilidade de cômputo de atividades não presenciais para fins de cumprimento da carga horária mínima anual, em razão da Pandemia da COVID-19. Brasília (DF), 2020.

BRASIL. Parecer n.º 77, de 11 de fevereiro de 1969. Normas do credenciamento dos cursos de Pós-graduação. Disponível em: <http://educa.fcc.org.br/pdf/ensaio/v08n27/v08n27a08.pdf> Acesso em: 30 jan. 2024.

BRASIL. Parecer n.º 977, de 3 de dezembro de 1965. **Define os cursos de pós-graduação**. Disponível em: <https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/parecer-cesu-977-1965-pdf> Acesso em: 19 jan. 2024.

GAMBOA S. S. Práticas de Pesquisa em Educação no Brasil: lugares, dinâmicas e conflitos. **Pesquisa em Educação Ambiental**, vol. 2, n.º 1 – p. 9-32, 2007.

GATTI, B. A. Formar professores ou pesquisadores no Mestrado em Educação. **Boletim Anped**, Rio de Janeiro, ANPED, v.9, n.º 1, p. 31-34, jan.-mar. 1987.

INEP. **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira**. Censo da Educação Superior 2019. Divulgação dos resultados. Brasília-DF, out. 2020.

NUNES, D. R. P. **Teoria, pesquisa e prática em Educação**: a formação do professor-pesquisador. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Educação e Pesquisa, São Paulo, v. 34, n.º 1, p. 97-107, jan.-abr. 2008.

OCDE. **Organização para a Cooperação e Desenvolvimento**. Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA). Disponível em: <https://www.oecdbetterlifeindex.org/pt/quesitos/educationpt/#:~:text=Em%20m%C3%A9dia%2C%20nos%20pa%C3%ADses%20da,comparado%20com%2035%25%20dos%20homens.&text=Ainda%20que%20sejam%20importantes%2C%20as,a%20qualidade%20da%20educa%C3%A7%C3%A3o%20recebida>. Acesso em: 22 jan. 2024.

OLIVEIRA, J. B.A. A organização da universidade para a pesquisa. *In*: SCHWARTZMAN, S., MOURA e CASTRO, C. (Orgs). **Pesquisa universitária em questão**. São Paulo: Icone, 1986. p. 53-80.

ONU. [**Declaração Universal dos Direitos Humanos** (1948)]. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universaldos-direitos-humanos>. Acesso em: 23 jan. 2024.

PRADO, G. V. T. SOLIGO R. **Memorial de Formação** – quando as memórias narram a história da formação. 2005. Disponível em: <https://www.fe.unicamp.br/drupal/sites/www.fe.unicamp.br/files/>

pf/subportais/graduacao/proesf/proesf_memoriais13.pdf. Acesso em: 04 fev. 2024.

SOARES, M; SEVERINO, A. J. **A prática da pesquisa no ensino superior: conhecimento pertencente na formação humana.**

Avaliação, Campinas; Sorocaba, SP, v. 23, n.º 2, p. 372-390, jul. 2018.

STANO, R. C. M. T. A coreografia de um grupo de pesquisa: Estudo em movimento. **Revista E-Curriculum**, São Paulo, v. 2, n.º 2, jun. 2007.

CAPÍTULO 4

A DISCUSSÃO SOBRE VALORIZAÇÃO DE PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO NA CONSTRUÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE JUIZ DE FORA

Elita Betania de Andrade Martins

Resumo: O presente texto apresenta resultados parciais de uma pesquisa que vem sendo desenvolvida pelo grupo de pesquisa GESE/UFJF sobre o processo de construção do Plano Municipal de Educação do município de Juiz de Fora, no período de 2015-2017. O estudo desenvolvido a partir do Ciclo de Políticas de Ball e Bowe (*apud* Mainardes, 2006), tem utilizado como instrumentos de pesquisa, além da análise de documentos e notícias, entrevistas com representantes de diversos setores envolvidos no processo de construção do plano. As informações obtidas revelam a disputa de diferentes forças para moldar o texto do documento à suas concepções de educação e sociedade. Dentre essas disputas, fica evidenciado o esforço de trabalhadores da educação para garantirem ou até mesmo, manterem direitos. A compreensão deste processo poderá contribuir para a reflexão de aspectos a serem considerados na tarefa de construção dos novos planos subnacionais que serão demandados com a aprovação do novo Plano Nacional de Educação.

INTRODUÇÃO

Em janeiro de 2024, em Brasília, foi realizada a Conferência Nacional de Educação (CONAE) com o tema “Plano Nacional de Educação 2024-2034: política de Estado para garantia da educação como direito humano com justiça social e desenvolvimento socioambiental sustentável” que teve por objetivo construir o futuro

Plano Nacional de Educação (PNE), já que o atual aprovado pela Lei nº 13005/2014 está em final de vigência.

Para a construção do novo PNE, foram organizados 7 eixos, dentre os quais destacamos o de nº V “Valorização de profissionais da educação: garantia do direito à formação inicial e continuada de qualidade, ao piso salarial e carreira, e às condições para o exercício da profissão e saúde”. Seu enunciado parece indicar possíveis avanços em relação ao PNE anterior, no que se refere a questão do trabalho docente.

No atual PNE, as metas direcionadas especificamente aos profissionais da educação referem-se à formação e a planos de carreira, a questão da saúde desses profissionais é abordada em uma das estratégias da meta 7, que está ligada ao fomento da qualidade na educação básica em todas as etapas e modalidades. A estratégia a qual nos referimos é a de nº 7.31:

[...] estabelecer ações efetivas especificamente voltadas para a promoção, prevenção, atenção e **atendimento à saúde e à integridade física, mental e emocional dos (das) profissionais da educação**, como condição para a melhoria da qualidade educacional; (Brasil, PNE 2014-2024, grifos nossos)

Como pode ser observado no texto acima, quando se faz a referência específica da saúde do profissional docente, é no sentido de se compreender como algo importante para melhoria da qualidade educacional, entendida como obtenção de índices em avaliações externas, conforme indica o próprio texto da meta 7 “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 nacionais para o Ideb”.

A menção a questão da saúde dos profissionais da educação durante a CONAE 2024, pode ser reflexo da realidade vivenciada durante a pandemia de Covid-19. Várias pesquisas, inclusive a desenvolvida por nosso grupo, indicaram que as condições vivenciadas pelos educadores durante a pandemia, exacerbaram o trabalho e podem ter contribuído para o adoecimento de vários profissionais.

O cansaço relatado pelos participantes não poderia ter sido negligenciado pelas autoridades públicas e gestores escolares, pois representa fator de risco para o adoecimento, antes mesmo do retorno presencial das aulas. Reflexos do efeito do ensino remoto sobre a saúde física e mental do professor são indicados nos depoimentos. (Schmitz; Martins, 2023, p. 200)

O Documento referência para as discussões da CONAE reforça nossa suspeita. Na seção que trata do já anunciado eixo V, é possível ler considerações sobre a direta relação entre as condições de trabalho e as condições de saúde:

908. Faz um tempo que se observa um índice excessivo de profissionais com doenças e síndromes causadas pelo excesso e condições inadequadas de trabalho. Essa realidade exige que haja uma ação de prevenção ao adoecimento e promoção da saúde dos trabalhadores(as)/ profissionais da educação, bem como, faz-se necessário que os **entes federados assumam sua responsabilidade, visando à garantia de atendimento à saúde integral aos(as) trabalhadores(as) da educação** e à segurança contra as violências e assédios de quaisquer espécies. **Com a pandemia da covid-19, houve um agravamento da sobrecarga de trabalho, intensificação e precarização do trabalho pedagógico, além da invasão da esfera da vida privada, condições que contribuíram para o adoecimento de um número significativo de trabalhadores(as)/ profissionais da educação** (CONAE, Documento referência, 2024, p. 145, grifos nossos)

Assim, para a formulação do novo PNE, considera-se ser necessário pensar em condições que contribuam para combater o adoecimento docente, reconhecendo que esse processo se agravou durante o período de pandemia. Para a adoção dessas medidas preventivas destacam o papel dos entes federados.

A articulação dos entes federados também foi ressaltada no PNE em vigor (2014-2024), tanto no texto da Lei 13005/2014 que o aprova, como pode ser visto no parágrafo 2º do artigo 7º.

§ 2º As estratégias definidas no Anexo desta Lei não elidem a adoção de medidas adicionais em âmbito local ou de instrumentos jurídicos que formalizem a cooperação entre os entes federados, podendo ser complementadas por mecanismos nacionais e locais de coordenação e colaboração recíproca. (Brasil, Lei Federal 13.005 de 2014)

Quanto em documentos elaborados pelo MEC, como o Caderno criado para orientar os municípios sobre a construção dos Planos Municipais. No trecho a seguir, há a manifestação da ideia de que sem planos estaduais e municipais devidamente articulados, o PNE poderia ter seus resultados comprometidos.

Devemos comemorar esse momento, mas ainda temos uma grande tarefa pela frente. O Brasil agora depende da elaboração ou adequação dos Planos dos 26 estados, do Distrito Federal e dos 5.570 municípios ao novo PNE. Não se trata apenas de uma exigência legal; sem planos subnacionais formulados com qualidade técnica e participação social que os legitimem, o PNE não terá êxito. (MEC/SASE, 2014, p.06)

Apesar de se destacar a importância de que estados e municípios construíssem seus planos para concretização do PNE e da definição de prazo para o cumprimento desta tarefa, no próprio texto da Lei que aprovou o PNE (2014-2024)

Art. 8º 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, no prazo de 1 (um) ano contado da publicação desta Lei. (Brasil, Lei Federal 13.055/2014)

A maioria dos municípios não conseguiu cumprir os prazos, conforme notícia veiculada no site do Senado. Nas vésperas de completar um ano de aprovação do PNE (2014-2024), “apenas 179 dos 5570 municípios brasileiros haviam sancionado planos de educação até o dia 1º – 3,2% do total”.

Dentre os municípios que não conseguiram cumprir este prazo está o de Juiz de Fora, localizado na zona da mata mineira, cujo processo de construção do plano vem sendo investigado pelo nosso grupo de pesquisa.

Acreditamos que compreensão do processo de construção dos planos subnacionais fornecem elementos que ajudam na estruturação necessária à articulação entre o plano nacional e os de estados e municípios. Na seção que segue apresentaremos alguns dos dados obtidos até o momento.

A CONSTRUÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE JUIZ DE FORA: CAMPO DE DISPUTAS

A Aprovação do PME de Juiz de Fora aconteceu no dia 28 de março de 2017, através da Lei Municipal 13.502/2017, após muitas polêmicas, como noticiado em um jornal local

O texto foi votado em primeiro, segundo e terceiro turnos em uma reunião ordinária e duas extraordinárias em seguida, todas com plenário lotado e muitas manifestações populares. No total, foram oito sessões discutindo o assunto" [...] Vaías e manifestações marcaram a reunião. Por diversas vezes, o presidente da casa, Rodrigo Mattos (PSDB), precisou interromper a sessão para que os ânimos fossem controlados. (G1- Zona da Mata, 28/03/2017)

Toda essa polêmica e exaltação de ânimos despertou o interesse do nosso grupo para compreender melhor como aconteceu tal processo. Além disso, acreditávamos que o resgate do processo elaboração do PME poderia trazer importantes elementos para a construção do futuro PME, o qual se fará necessário a partir da aprovação do novo Plano Nacional de Educação.

Assim começamos a desenvolver em 2022, uma pesquisa intitulada "Plano Municipal de Educação de Juiz de Fora: forças e tensões de um documento" com o objetivo de analisar o processo de elaboração do Plano Municipal de Educação para o município de Juiz de Fora.

A pesquisa conta com financiamento da FAPEMIG e tem como referência o Ciclo de políticas de Ball e Bowe (Mainardes,2006). Emprega como instrumentos, além do estudo de documentos (atas do Fórum de Educação, documentos da Conferência, projeto enviado à Câmara, emendas apresentadas pelos vereadores, notícias da época), entrevistas com sujeitos que participaram nas diferentes fases do processo de elaboração do projeto do PME (técnicos da Secretaria, representantes de entidades no Fórum, vereadores...).

Os dados obtidos nos permitiram identificar que as discussões para a construção do Plano Municipal iniciaram com a constituição do Fórum Municipal, instituído por Decreto do Executivo em junho de 2015. Foram realizadas ao todo 23 reuniões que contaram com a

participação de representantes de departamentos da Secretaria de Educação, de diferentes entidades como Sindicato de Professores, Universidade Federal de Juiz de Fora, Sistema S, Sindicato dos donos de escolas particulares, Câmara Municipal de Vereadores, Centro de defesa dos direitos humanos, representantes de pais de alunos das escolas públicas, etc.; e era presidido pelo Secretário de Educação.

O objetivo do Fórum era realizar discussões para a construção do Plano Municipal de Juiz de Fora, elaborando metas a serem cumpridas durante os 10 anos de vigência do documento, entretanto segundo o depoimento do representante da Faculdade de Educação/UFJF, no Fórum, nem todos os participantes pareciam compreender a finalidade do trabalho a ser desenvolvido.

Sim, as reuniões (*referindo-se ao Fórum*) elas eram, se eu não me engano, eram semanais, né, sempre às, parece que era às quintas feiras 14 horas, uma coisa assim, e começou com uma... dificuldade, me parece, de compreensão de qual era a tarefa do Fórum, [...] (Representante da FAGED/UFJF, entrevista 04/10/2023)

Segundo o entrevistado, as “primeiras reuniões foram exatamente no sentido de dar identidade ao Fórum, compreender o significado do Fórum”, pois haviam diferentes compreensões do que deveria ser feito. Um primeiro grupo acreditava que o Fórum deveria construir um anteprojeto a ser submetido a uma Conferência Municipal; um segundo grupo, que o trabalho consistia em adequar o Plano Nacional às especificidades do município, para garantir o alinhamento entre os dois, “o que então traduziria um processo muito simples e muito rápido de algumas poucas semanas” e ainda, um outro grupo que apesar de “muita vontade de ajudar na construção”, não entendia o que significava aquele espaço.

A equipe técnica (composta por representantes da Secretaria Municipal e da Superintendência Regional de Ensino-SER/MG) teve também a preocupação em preparar os participantes sobre o trabalho a ser realizado. Na ata de 1ª reunião do Fórum (19/06/2015), há o registro da fala de uma das representantes da equipe técnica (que ao longo desse processo de construção do PME, assume o cargo de Secretária de Educação). Em sua fala, a representante explica sobre o

que é o Plano Municipal, sua importância e prazos e exibe o vídeo “O que é o Plano Municipal de Educação”. Ainda conforme a ata, para cada um dos participantes foi entregue uma pasta contendo: uma ficha cadastral a ser preenchida, proposta de regimento interno, diagnóstico das redes municipal, estadual e federal, Lei do Plano Nacional, Decreto de criação do Fórum e Portaria de nomeação dos participantes do Fórum. Além disso, também foi explicado que seria utilizada a Plataforma *Moodle* para o compartilhamento de materiais.

Apesar deste trabalho desenvolvido na primeira reunião do Fórum, o representante da FACED afirmou haver uma dificuldade em definir a metodologia de trabalho a ser adotada pelo Fórum, o que segundo ele ocorreu pelo fato da “presidência do Fórum era... cabia ao Secretário de Educação que na minha avaliação, não tinha uma compreensão de processo”.

A técnica da Secretaria de Educação que secretariou o Fórum explicou que foi entregue um documento com o diagnóstico da rede municipal para que os participantes pudessem estudá-lo. O que foi criticado pelo representante da FACED pelo fato desse documento ter sido tratado como “o marco zero da leitura, o chamado dever de casa”, considerou uma indicação de leitura, sem uma devida discussão, pois em sua opinião “um diagnóstico, é... que é uma leitura de realidade, ele institui uma verdade e, conseqüentemente, ele projeta uma direção”.

É importante ressaltar que conforme o Caderno de Orientações do MEC (2014), o diagnóstico consistia em um trabalho da equipe técnica que serviria “de base para a definição das metas, estratégias e indicadores do futuro PME”.

Acreditamos que a fala do representante da FACED sobre o diagnóstico produzido, seja na verdade, uma denúncia de que a equipe técnica buscou preparar o grupo para a construção do PME, desconsiderando que as discussões de planejamento, envolvem sempre questões políticas, no sentido de visão de mundo. Vale ressaltar que o próprio Caderno de Orientações do MEC ao abordar sobre o diagnóstico, destacava que essa discussão envolveria mais que dados:

Para tanto, o diagnóstico não pode se limitar a um relatório com números descontextualizados. O ideal é interpretar os números encontrados, fazendo uma relação com a história, a cultura e a condição socioeconômica do município. A inclusão de gráficos e tabelas pode auxiliar a compreensão, com o cuidado de citar sempre a fonte e a metodologia de cálculo utilizada. (MEC, 2014, p. 14)

Ainda nesta primeira reunião do Fórum, discutiu-se sobre a necessidade de aprovação do Regimento do Fórum Municipal elaborado a partir do modelo adotado para o Nacional, entretanto diante da argumentação dos presentes sobre a necessidade de mais prazo para sua leitura e discussão, o documento só foi aprovado na segunda reunião do Fórum realizada no dia 25/06/2015.

Conforme registrado na ata da terceira reunião (02/07/2015) foi decidido através de votação que nas discussões para a construção do PME, os participantes seriam divididos em pequenos grupos, organizados em eixos que agrupariam metas do PNE, assim estabelecidos: Eixo I- Garantia do direito à educação básica com qualidade (Metas 1, 2, 3, 5, 6, 7, 9, 10, 11); Eixo II – Valorização dos profissionais da educação e Gestão democrática e participação social (Metas 15,16,17,18,19); seriam tratados como Temas Transversais: Educação Superior, Diversidade, Superação das desigualdades e Valorização das diferenças (Metas 4, 8, 12, 13, 14). A meta 20 – Financiamento Educacional seria debatida por todos na plenária final de apresentação dos trabalhos dos grupos. Para subsidiar tal discussão, o departamento da Secretaria de Educação responsável pelas questões financeiras, disponibilizou na Plataforma *Moodle*, dados sobre a realidade financeira e orçamentária do município.

Os grupos, então organizados, se dividiram durante a própria reunião na qual foram formados, com a orientação de adotarem três passos:

[...] momento de análise do diagnóstico, o que a realidade nos desafia com a escrita de observações. O segundo passo seria o cruzamento das informações feitas a partir do diagnóstico com o que está escrito no PNE, levando em conta o que a equipe local fez, O terceiro passo seria consolidar as metas e estratégias para um documento preliminar produzido pelo GT. (Fórum, Ata da 3ª reunião, 02/07/2015)

Após essa reunião, aconteceram ainda mais vinte encontros do Fórum, havendo discussões quase consensuais, outras que às vezes, não foram tão polêmicas entre os participantes do Fórum, mas que se polemizaram na Câmara Municipal, tal como o tema da diversidade e outras que já davam sinais de controvérsia, tais como as ligadas ao eixo II - Valorização dos profissionais, sobre o qual detalharemos a seguir.

A valorização dos profissionais da educação: controvérsias

Já, na ata da primeira reunião do Fórum, é possível encontrar menção a esse tema. A Superintendente Regional de Ensino, responsável pela rede estadual de educação, é a segunda pessoa a se manifestar, logo após o Secretário municipal de educação e conforme registro em ata, ela afirma “que deveríamos aproveitar, pois este Plano perpassa esse governo para dez anos. Concluindo sua fala, disse que este é o momento para lutar pela valorização do magistério e dos educadores [...]” (Fórum, Ata de 19/06/2015)

A técnica que secretariou o Fórum nos dá pistas de como foram as discussões dessa temática, ao tratar sobre a forma de distribuição dos representantes da Secretaria nos Grupos de Trabalho do Fórum.

[...] as pessoas da Secretaria se dividiram de acordo com a sua especificidade, igual quem era da Educação Infantil ficou no grupo que discutia essas questões. A (nome da funcionária), que era do DPPI, que cuida de pessoas, carreira, cargo aqui na Secretaria, ela foi para esse **grupo do Plano de Carreira**. É... e aí ficou assim, e **foi o grupo mais difícil de discussões**, mais difíceis para a gente. (Técnica da Secretaria da Educação, entrevista, 15/09/2023, grifos nossos).

Em outro trecho da entrevista, ela esclarece um pouco mais sobre o porquê da polêmica em relação a valorização dos professores, ao afirmar “Sim, houveram discussões polêmicas, é... Especialmente em relação, por exemplo, ao Plano de Carreira”.

Cabe observar que na rede municipal de Juiz de Fora, excetuando alguns secretários escolares, os demais funcionários que atuam na Secretaria Municipal de Educação são professores da rede, concursados ou contratados, convidados para atuarem em serviços

administrativo-pedagógicos na Secretaria. Assim, são diretamente beneficiados com melhorias no plano de carreira, mas mesmo assim, muitas vezes, acabam assumindo posições ou sendo tratados como “governo”, como pode ser lido em trecho da entrevista da técnica que secretaria o Fórum, explicando sobre a polêmica do plano de carreira “é a questão do Plano de Carreira, porque o sindicato, né, vinha e discutia muito com as pessoas da Secretaria de Educação, e aí quem era representante da secretaria [...]” (15/09/2023)

O representante da Faculdade de Educação no Fórum, também, abordou os conflitos em relação as questões de valorização dos profissionais, ao se referir sobre mudanças feitas no documento pelo Executivo Municipal, as quais segundo o entrevistado

[...] em relação a questão do trabalho docente, foi a resposta do Executivo frente às reivindicações e as discussões que realizamos dentro do Fórum. Houve o tempo todo uma tensão entre SINPRO e Secretaria de Educação. Essa tensão foi, sobretudo, não em plenário, mas nos grupos de trabalho. Foi uma tensão muito forte, né. É... e o secretário chegou algumas vezes, a dizer dentro dos grupos assim “Pode colocar, mas não vai passar”. Ele afirmava textualmente isso. E a direção, a representação do SINPRO dizia “Bom, nós vamos colocar. O executivo se suprimir ...” (Representante da FACED/UFJF, entrevista 04/10/2023)

Ao ouvirmos os representantes do SINPRO, foi possível verificar que a entidade compreendia que o Plano Municipal poderia se constituir em um espaço de reafirmar direitos dos profissionais da educação, como pode ser lido no trecho abaixo:

Entrevistadora: Aí vocês entendiam que essas estratégias no documento do Plano Municipal é... fortaleceria mais esses direitos dos professores?

Representante Titular: Sim. É... É... Nós entendíamos que era um reconhecimento de direito. Não necessariamente um instrumento pra que a gente alavancasse, mas um documento que reconhecesse que sim... que sim, era um direito. E como... como é um plano de metas, né, que se vislumbrasse um tempo pra que esse direito paulatinamente fosse respeitado. (Representante do SINPRO, entrevista,11/06/2023)

Acreditamos que a preocupação do SINPRO em relação ao reconhecimento de direito estivesse diretamente ligada ao

cumprimento da Lei do Piso do Magistério, como ficou conhecida a Lei Federal nº 11.738/2008, a qual estabelece o valor mínimo a ser pago aos professores para uma carga horária de até 40 horas.

A rede municipal de ensino de Juiz de Fora tem um plano de carreira aprovado desde 1989, prevendo acesso na carreira por formação, por tempo de serviço, férias prêmio, licença remunerada para estudo, dentre outros direitos. É visto como um bom plano de carreira e segundo o Sindicato, fruto de uma grande mobilização dos trabalhadores.

Entretanto em 2014, foi aprovada uma lei que permitiu conceder aumentos diferenciados aos professores da rede municipal. Aqueles que estivessem no primeiro nível da carreira receberiam o percentual de aumento sinalizado pelo governo federal para reajuste do piso salarial, aos demais seria pago o percentual que o governo municipal estabelecesse como possível. Havendo conforme o artigo 9º desta lei, a possibilidade de complementação salarial aos profissionais, caso seu vencimento ficasse abaixo do mínimo estabelecido como piso salarial nacional.

O SINPRO passa então, a mobilizar a categoria para conseguir a revogação do artigo 9º, pois o aumento diferenciado comprometia o plano de carreira e o princípio de isonomia. Essa revogação só acontece em 2021, com a mudança de prefeito. Acreditamos que o anseio por essa revogação fez com que o SINPRO acreditasse na possibilidade do texto do PME ser um “documento de reconhecimento de direitos”.

Após a fase das discussões no Fórum foi realizada uma Conferência para a aprovação do documento elaborado. Segundo depoimento do representante da FACED, para a realização da Conferência foi necessário muito esforço, pois o próprio Secretário de Educação não defendia tal proposta.

A Conferência foi uma disputa, né, porque novamente o Secretário de Educação entendia que não deveria ter Conferência, que o Fórum já tinha esse papel plural e já representava a sociedade. É, então, ele, e as dificuldades é... eram colocadas toda hora: Não tem recursos pra fazer Conferência, não tem espaço em Juiz de Fora pra fazer Conferência. E nós conseguimos, sobretudo, com o apoio da xxxxx, que depois se tornou Secretária de Educação antes de

finalizar os trabalhos, antes da Conferência, ela já era Secretária, e nós construímos e viabilizamos, inclusive, todos os obstáculos que foram colocados pelo Secretário à época, a gente deu resposta. (Representante da FACED/UFJF, entrevista 04/10/2023)

Como anuncia o representante da FACED, durante a preparação da Conferência, uma professora da rede municipal, que já participava do Fórum, assume o cargo de Secretária de Educação. A Conferência, então é realizada no período de 4 a 6 de novembro de 2015. Contou com forte participação do SINPRO, como evidenciado no diálogo:

Entrevistadora: Então, assim, o sindicato durante... ainda o Fórum, defendeu a realização da Conferência?

Representante Suplente: Sim.

Representante Titular: Sim, com todas as forças.

Entrevistadora: E aí, depois vocês fizeram trabalho junto às escolas para elas participarem da Conferência?

Representante Suplente: Exatamente.

Representante Titular: Sim, Sim, com todos os segmentos das escolas.

Entrevistadora: E na Conferência vocês ainda tiveram que auxiliar a Secretaria de Educação na condução, por que elas não tinham experiência nisso?

Representante Titular: É, tinham alguma dificuldade, né? Aquela tarimba nossa de sindicato, né? De...

Entrevistadora: Questão de ordem, né?

Representante Suplente: Exatamente. (Risos) (Os dois representantes falam juntos)

Representante Titular: Questão de ordem, questão de esclarecimento, de encaminhamento, de votação. Então, assim, ela estava completamente perdida, falei "Gente, calma, vamos ajudar. Vamos ajudar" e foi, foi muito bem.

Representante Suplente: Fluiu.

Representante Titular: Não houve atropelo, não houve é... nenhum tipo de adversidade, de animosidade. Muito pelo contrário, tentamos ajudar o máximo possível, foi reconhecido isso, então, assim... (Representante do SINPRO, entrevista,11/06/2023)

A técnica que secretariou o Fórum durante a entrevista reconheceu a importância do apoio do representante da FACED e do SINPRO para a realização da Conferência:

E aí eu destaco, é... muito também, além da participação desse professor da Universidade, **a participação do sindicato, que está muito acostumado com**

assembleias, né? Então, eles já têm uma dinâmica assim que facilita [...] (Técnica da Secretaria da Educação, entrevista, 15/09/2023, grifos nossos)

Ao longo da conversa, a técnica ao tratar da preparação da Conferência, destacou a grande atuação do SINPRO que em sua compreensão estava muito ligada a questão do plano de carreira.

Então, com essa correria toda que teve, porque **a gente tinha um prazo**, é... tanto que teve semana que o Fórum se reuniu mais de uma vez. E... O que que aconteceu? A gente... para a escola, a gente deu pouco tempo, para a escola discutir e mandar. Só que... A parte das escolas foi imensa, porque também, **o sindicato ajudou a mobilizar as escolas, até por conta do plano de carreira**, né? (Técnica da Secretaria da Educação, entrevista, 15/09/2023, grifos nossos)

A preocupação com o plano de carreira, em especial a revogação do artigo 9º, é evidenciada no documento aprovado pela Conferência. Um exemplo disso, é a meta 14 – Plano de Carreira, cuja estratégia 14.1 estabelecia que:

[...] a Prefeitura de Juiz de Fora assegurará, imediatamente na implementação do Plano Municipal de Educação, que o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, seja incorporado integralmente no primeiro nível da Carreira do Magistério do município de Juiz de Fora e que **os índices anuais de correção incidam nos valores de remuneração dos níveis (horizontais e verticais) dessa carreira**, como forma de assegurar a valorização do magistério tal como define o Plano Nacional de Educação. (Conferência Municipal De Educação/JF, Documento Final, nov./2015)

Após a realização da Conferência, o documento foi enviado ao Prefeito, entretanto, para estranhamento de todos, o Executivo só encaminhou o projeto para a Câmara, quase um ano depois. O “estranhamento” aconteceu pelo fato de durante toda a discussão, no Fórum, haver certa pressão de que o prazo era “curto”. Além disso, o documento encaminhado pelo Executivo à Câmara, estava com várias alterações sobretudo nas metas 13 e 14 referentes aos profissionais da educação.

A estratégia 14.1, citada anteriormente, foi totalmente reescrita, como pode ser visto no quadro abaixo:

Quadro 1 – comparação texto da conferência x texto do executivo

ESTRATÉGIA 14.1 NO TEXTO APROVADO NA CONFERÊNCIA	ESTRATÉGIA 14.1 NO PROJETO ENCAMINHADO PELO PREFEITO
A Prefeitura de Juiz de Fora assegurar , imediatamente na implementação do Plano Municipal de Educação, que o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, seja incorporado integralmente no primeiro nível da Carreira do Magistério do município de Juiz de Fora e que os índices anuais de correção incidam nos valores de remuneração dos níveis (horizontais e verticais) dessa carreira , como forma de assegurar a valorização do magistério tal como define o Plano Nacional de Educação.	O Município de Juiz de Fora promoverá, no 1º (primeiro) ano de vigência do Plano Municipal de Educação, estudos de reestruturação e implementação do Plano de Carreira dos Profissionais de Educação do Município de Juiz de Fora , de forma que nenhum profissional do quadro do magistério municipal receba vencimento inferior ao piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica conforme definido em lei federal;

Fonte: Elaborado pelo grupo GESE (2022-2024)

Comparando os textos, é possível observar que na redação aprovada pela Conferência, acaba-se por considerar mais a realidade da rede municipal do que do município. Vale ressaltar que conforme o Caderno de orientações do MEC “o PME deve ser do município, e não apenas da rede ou do sistema municipal” (2014, p. 7). Mas a alteração feita pelo Executivo não corrige essa falha, apenas utiliza de expressões que flexibilizam obrigações, como por exemplo, “realização de estudos” e ainda, continua entendendo o “piso salarial”, como o valor a ser pago ao magistério e não como o mínimo necessário, a partir do qual se constrói o plano de carreira.

Em um paralelo entre os textos da Conferência e do Executivo, das metas 13 e 14 é possível verificar que das 15 estratégias elencadas, apenas 2 foram mantidas conforme aprovadas na Conferência, as demais foram reescritas ou retiradas.

Na mensagem enviada pelo Executivo ao Presidente da Câmara, há o reconhecimento do trabalho do Fórum e da Conferência, mas justifica-se as alterações no texto da Conferência devido a análises técnicas:

Entendemos que as metas estabelecidas e as estratégias fixadas para alcançá-las resultaram do debate e da votação do Fórum Municipal, com redação chancelada pela Conferência Municipal, de forma que **não cabe ao Poder Executivo imprimir modificações na essência da matéria tratada**, sob pena de macular o diagnóstico real definido pela equipe técnica com soluções discutidas pela assembleia.

[...]

Posto isto, deixamos claro que **as modificações foram realizadas considerando critérios exclusivamente técnicos** que não alteraram a essência do documento produzido e, portanto, não há qualquer mácula à legitimidade reconhecida no primeiro parágrafo deste texto. (11/11/2016)

As discussões sobre o PME só acontecerão na Câmara em 2017, após as eleições municipais. A Câmara contava, no referido período com um grupo de vereadores, com perfil mais tradicional, que passaram a apresentar emendas sem considerar as discussões da Conferência e com cunho conservador, sob o argumento de defesa dos valores da família, de combate ao que eles chamavam de “ideologia de gênero”, a ponto de limitarem o conceito de diversidade a exclusivamente, educação especial, discussões que devido aos limites deste texto, não temos como detalhar.

Em relação a temática da valorização dos profissionais, o que se viu, foi o esforço de um dos vereadores da Câmara, ligado ao SINPRO e que participou do Fórum e da Conferência, em apresentar emendas que recuperassem a redação anterior:

Vereador: É, mudar o texto, exatamente por isso que eu tive que apresentar uma série de emendas. Eu praticamente quase que defendi sozinho, né? Foi bem trabalhoso naquele período lá, quase nenhuma emenda foi aprovada.

Entrevistadora: Uhum. E por que você imagina que o prefeito modificou tanto o texto?

Vereador: Ele deve ter modificado exatamente em função das questões que se relacionavam ao piso nacional salarial. Então, tudo que estava envolvendo o piso nacional salarial, o pagamento do piso, foi retirado e nós entramos com as emendas. (Vereador, entrevista, 27/11/2023)

Como pode ser lido no depoimento do vereador, apesar de seu esforço suas emendas não foram aprovadas, já que ele só contou com o apoio de um vereador do mesmo partido e “o resto seguia tudo a orientação do governo”.

O plano municipal, então, é aprovado em meio de sessões tumultuadas e que precisaram ser interrompidas algumas vezes, conforme ata da reunião extraordinária da Câmara, realizada no dia 27/03/2017). Tal processo criou grande frustração nos presentes durante a votação, em especial naqueles que participaram das reuniões do Fórum e da Conferência, como foi expresso pelo representante Titular do SINPRO “Fiquei triste, fiquei pesaroso, fiquei decepcionado” e também, pela técnica da Secretaria de Educação:

É... todo esse desfecho, que eu considero que foi equivocado, é... essas intervenções por parte do executivo, é, acabou trazendo um... Um descrédito, uma desconfiança, né, e diminuindo toda a empolgação que a gente teve num período de construção. (Técnica da Secretaria da Educação, entrevista, 15/09/2023, grifos nossos)

Ao apresentarmos um breve histórico do processo de construção do texto do PME, focamos o contexto que (Ball *apud* Mainardes, 2006), dentro do Ciclo de Políticas, denominou como Contexto de Produção de Texto, o qual está diretamente implicado com o Contexto de Influências, afinal um texto político é “resultado de disputas e acordos, pois os grupos que atuam dentro dos diferentes lugares da produção de textos competem para controlar as representações da política (Bowe *et al.*, 1992).” (Mainardes, 2006, p. 52)

Além disso, como bem nos lembra o professor que representou a FACED no Fórum, temos uma cultura política autoritária e

[...] o poder executivo, né, seja do mandato anterior como nesse mandato, é simplesmente uma carta de intenções (referindo-se ao PME). É simplesmente uma declaração pública de uma vontade em que mais importante é que cada governo faça a sua marca, ou seja, mais importante do que política de Estado é importante política do governo pra deixar a digital do governo, diferencial daquele governo. Então o problema do Plano, da legitimidade do Plano é num problema muito maior, é da nossa cultura política, [...] (Representante da FACED/UFJF, entrevista 04/10/2023)

CONSIDERAÇÕES

Como afirmado anteriormente, a pesquisa ainda não foi concluída, mas já nos permite identificar alguns aspectos que interferiram fortemente na produção do documento como a questão de prazos, a compreensão do processo, o sentido de participação.

Esses aspectos precisam ser considerados no futuro processo de construção dos novos planos subnacionais que serão demandados com a aprovação do novo Plano Nacional de Educação, para que consigamos organizar nossas forças nesse campo de lutas sobre os diferentes significados não só do que é educação, mas também no que de fato significa valorização dos profissionais da educação.

AGRADECIMENTOS

Às técnicas da Secretaria de Educação pela gentileza no acesso aos documentos do Fórum. À FAPEMIG por fornecer recursos financeiros para o desenvolvimento de pesquisas que ajudam a compreender melhor a realidade de nosso estado.

REFERÊNCIAS

BRASIL, **Lei Federal n. 13005 de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação- PNE e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: 5 fev. 2024.

BRASIL, Plano Nacional de Educação 2024-2034: política de Estado para a garantia da educação como direito humano, com justiça social e desenvolvimento socioambiental sustentável – Conferência Nacional de Educação - **CONAE 2024 - Documento de Referência**. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/acesso-a-informacao/participacaosocial/conferencias/conae-2024/documento-referencia.pdf> Acesso em: 28 jan. 2024.

MAINARDES, Jeferson. Abordagem ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educação e Sociedade**. Campinas, v.27, n. 94, p. 47-69, jan/abr. 2006

Prefeitura de Juiz de Fora. Fórum Municipal de Educação. **Documento base para o Plano Municipal de Educação 2016-2025**. Disponível em: https://www.pjf.mg.gov.br/secretarias/se/plano_educacao/arquivos/documento_base_pme.pdf. Acesso em: 20 nov. 2023.

SCHMITZ, Juliana Campos. MARTINS, Elita Betania de Andrade. Ouvindo os professores: um ano depois *In*: MARTINS, Elita Betania de Andrade *et al.* (Orgs.) **O exercício da docência no contexto de pandemia Covid-19: As vozes dos professores**. São Carlos: Pedro & João Editores, 2023. p.197-236

CAPÍTULO 5

A GUINÉ-BISSAU E A GESTÃO PÚBLICA DA EDUCAÇÃO E DA POBREZA

Lourenço Ocuni Cá
Inácio Ié
Aminata Gomes Mané

Resumo: O presente trabalho faz ponto da situação da evolução da pobreza na Guiné-Bissau e a gestão pública do sistema educativo no país. Em primeiro lugar, o trabalho traz uma reflexão sobre os fundamentos teóricos e históricos do conceito da pobreza, realçando atenção da comunidade internacional sobre o fenômeno (pobreza), suas características, causas e formas de manifestação. Em segundo lugar, faz-se o inventariado da evolução dos indicadores da pobreza na Guiné-Bissau, trazendo referências com base nos documentos quadros de seguimento e avaliação da pobreza no país. E por fim, a relação entre a pobreza e o desenvolvimento do sistema educativo da Guiné-Bissau. Assim, revelou-se o nível de precariedade, carência e privação na Guiné-Bissau, situação essa que se pretende equacionar com apoio do Programa Estratégia Nacional para o Desenvolvimento intitulado: *visão Guiné-Bissau 2025 “plano estratégico e operacional (terra ranka) 2020.”*

INTRODUÇÃO

A situação da precariedade da educação na Guiné-Bissau é bastante antiga. Em um texto publicado no *Boletim da Sociedade portuguesa de Geografia* em 1887, a crônica tratava de escolas na Guiné e era criticada por Francisco Antônio Marques Galdes, membro da Sociedade de Geografia de Lisboa, quando afirmava que

apenas existiam três escolas na Guiné (Bolama, Bissau e Cacheu), embora só nesta última fosse ministrado o ensino primário. Poucos anos antes, em um relatório datado de 1882, o então governador da Guiné, Pedro Inácio Gouveia, queixava-se da falta de escolas, de professores qualificados e dos pequenos vencimentos que auferiam. Assinalava, porém, a existência de duas escolas de ambos os sexos com 60 alunos em Bolama, duas escolas do sexo feminino (uma escola em Cacheu e uma em Bissau) e uma terceira (infantil) em Buba. Gouveia assegurava que o salário mensal da professora de Bissau era de 19.560 réis provenientes do testamento do comerciante de escravos, João Marques de Barros. Três anos depois do relatório de Pedro Inácio Gouveia, Aleixo Costa lamentava em 1885, *o precário e decadente estado em que se encontrava a instrução pública na Guiné*. Não houve mudanças significativas nos primeiros anos da República portuguesa (1910), ainda que com as reformas implementadas pelo ministro do Interior, Antônio José de Almeida, em nível do ensino infantil, primário e normal e que foram anunciadas em 29 de março de 1911. Como assinala Luís Reis Torgal, no governo provisório que então assumiu os destinos de Portugal e das suas colônias, desde 5 de outubro de 1910, não existia um Ministério da Instrução Pública, pasta que acabou por ficar sob a tutela do Ministério do Interior.

As insignificantes mudanças justificaram a iniciativa e o empenho dos nativos da Guiné e dos convictos republicanos de Bissau e de outras vilas na criação de escolas.

A constituição de 1911 reformulou o estatuto jurídico das colônias portuguesas que passaram a denominar Províncias Ultramarinas. Permitiu o clima de liberdade de expressão e de pensamento promovido pela revolução republicana de 1910, através do artigo 13, fez com que emergissem várias associações cívicas e de auxílio mútuo, no chamado Ultramar e em Portugal. Foi assim que na então província da Guiné, as primeiras associações só fizeram a sua aparição depois da implantação da República Portuguesa. Com efeito, em 25 de dezembro de 1910, em uma assembleia dos **nativos** da Guiné realizada em Bissau, era constituída uma associação escolar e instrutiva denominada Liga Guineense. Com aprovação dos

Estatutos em 4 de julho de 1911. Os objetivos mais importantes eram: a) fazer propaganda da instrução e estabelecer escolas tanto na sede como no interior, até onde chegassem os seus recursos; b) trabalhar na medida das suas forças para o progresso e desenvolvimento da Guiné e c) pugnar para o bem geral dos consócios e ainda se destacavam: 1) a criação de escolas diurnas para filhos dos sócios e indigentes e de escolas noturnas para adultos: operários e marinheiros; 2) proporcionar aos sócios leituras e distrações nos dias em que as escolas não funcionassem e 3) promover conferências educativas (Pimenta, 2012). Portanto, a fragilidade do sistema educativo da Guiné-Bissau remonta a dois fatores históricos: colonialismo e o autoritarismo político.

SEÇÃO 1: FUNDAMENTOS TEÓRICOS E HISTÓRICOS DA EVOLUÇÃO DO CONCEITO DA POBREZA

Etimologicamente, a palavra "pobre" veio do latim "pauper", que vem de pau "pequeno" e pário originalmente referia-se a terrenos agrícolas ou gado que não produziam o desejado. O conceito de pobreza tem evoluído consideravelmente no pensamento econômico desde o século XVIII. De acordo com Lipton e Ravallion (1995) pode-se identificar dois períodos que marcaram a teoria econômica na análise da pobreza e das condições de vida. A primeira coincide com o período de industrialização na Europa entre 1750-1850, durante o qual os efeitos do progresso técnico dominaram o pensamento econômico. O segundo período começa no final da década de 1940 em países em desenvolvimento da Ásia, África e América Latina. Estes dois períodos são similares em termos de aceleração dos investimentos em capital físico e humano, do progresso técnico, da transição demográfica, da diversificação da produção agrícola e definição de políticas contra pobreza.

Um dos primeiros testes relativos à pobreza foi realizado pelo economista britânico Rowntree, em seu famoso estudo "Poverty: a study of town life", publicado em 1901. Ele trabalhou em três categorias de necessidades básicas: alimentação, aluguel e itens

básicos como calçados, roupas e combustível, utilizando diferentes metodologias para estabelecer o mínimo necessário em cada categoria. Para alimentação, ele utilizou padrões estabelecidos por nutricionistas para homens e mulheres, adultos e crianças. Para itens básicos, aplicou uma abordagem qualitativa, inquerindo as pessoas sobre o que consideravam necessário (itens básicos). Para aluguel residencial, Rowntree considerou o que os inquilinos estavam pagando no momento da pesquisa (Asselin, 2009). Na década de sessenta, o foco principal estava no nível de renda, refletido em indicadores macroeconômicos, como o Produto Nacional Bruto, ou seja, o Produto Interno Bruto (PIB) *per-capita*, associado com ênfase no crescimento (Maxwell, 1999).

Dado o seu caráter devastador, a pobreza foi sendo, ao longo dos anos, objeto de atenção e de debates no seio das nações e da comunidade internacional. Não havendo uma definição universal, a pobreza pode ser considerada como:

[...] condição humana caracterizada por privação sustentada ou crônica de recursos, capacidades, escolhas, segurança e poder necessários para o gozo de um adequado padrão de vida e outros direitos civis, culturais, econômicos, políticos e sociais (Comissão sobre Direitos Sociais, Econômicos e Culturais, das Nações Unidas, 2001).

Assim, de uma forma mais simples, poderíamos dizer que a pobreza é a privação das condições necessárias para se ter acesso a uma vida digna. Neste contexto, a pobreza pode ser entendida em vários sentidos, principalmente:

- Carência real; tipicamente envolvendo as necessidades da vida cotidiana como alimentação, vestuário, alojamento e cuidados de saúde essenciais;
- Falta de recursos econômicos; nomeadamente a carência de rendimento ou riqueza (não necessariamente apenas em termos monetários). As medições do nível econômico são baseadas em níveis de suficiência de recursos ou em "rendimento relativo". A União Europeia identifica a pobreza em termos de "distância econômica" relativamente a 60% do rendimento mediano da sociedade.

- Carência social; como a exclusão social, a dependência e a incapacidade de participar na sociedade. Isto inclui a educação e a informação. Mas as relações sociais são elementos chaves para compreender a pobreza pelas organizações internacionais, as quais consideram o problema da pobreza para lá da economia.

Subseção 1: classificação e medição da pobreza

Desde os anos 90, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) publica o relatório anual global sobre o Desenvolvimento Humano. Este instrumento poderoso de advocacia faz avaliação de condições de vida (incluindo educação, saúde, igualdade de gênero, equidade, direitos humanos, etc.) prevaletentes em cada país e território e publica anualmente uma classificação através do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). O limiar para medição da pobreza difere de país para país dependendo do nível de vida da maioria da população.

No seio da União Europeia, a pobreza é normalmente medida em função dos limiares de pobreza monetária relativa. Isto implica calcular os rendimentos médios equivalentes dos agregados familiares de um determinado país. A linha da pobreza é, pois, estabelecida e corresponderá a uma percentagem desse rendimento médio. Normalmente, estas linhas de pobreza variam entre os 40% e os 70% do agregado familiar. Isto dá-nos uma ideia geral da taxa de risco de pobreza; mas estes valores podem ser também desagregados por idade, sexo, tipo de agregado familiar e situação profissional para dar uma visão mais detalhada de quem está realmente em risco. Isto quer dizer que se pode examinar a situação particular de grupos específicos como as crianças, os idosos ou os desempregados. Na União Europeia, a população que dispõe de um rendimento anual líquido abaixo dos 60% do rendimento mediano encontra-se “em risco de pobreza”. Apesar de a pobreza mais severa se encontrar nos países subdesenvolvidos. Mas ela existe em todas as regiões.

Nos países desenvolvidos, manifesta-se na existência de sem-abrigo e de subúrbios pobres. *A pobreza pode ser absoluta ou*

relativa. A pobreza absoluta refere-se a um nível que é consistente ao longo do tempo e entre países. Um exemplo de um indicador de pobreza absoluta é a percentagem de pessoas com uma ingestão diária de calorias inferior ao mínimo necessário (aproximadamente 2000/2500 quilocalorias). A *pobreza relativa* designa uma situação na qual o estilo de vida e o rendimento de algumas pessoas se situa a um nível bastante abaixo do nível de vida do país ou da região em que vivem ao ponto de terem que lutar para conseguirem ter uma vida normal e para participar nas atividades econômicas, sociais e culturais. Embora não tão extrema quanto a pobreza absoluta, a pobreza relativa é ainda bastante preocupante e prejudicial. Da mesma forma, a pobreza pode assumir uma identidade *objetiva*, definida através de critérios objetivos e verificáveis e/ou *subjetiva*, baseada nas percepções da parte pobre (e não pobre) da população.

Distingue-se igualmente *pobreza monetária* – pessoas/famílias pobres cujos gastos *per-capita* são insuficientes para adquirir uma cesta básica de alimentos e cobrir outras necessidades não alimentares (habitação, vestuários, educação, saúde, transporte, etc.). No caso da Guiné-Bissau, a *pobreza absoluta* refere-se a pessoas que vivem com menos 2 USD por dia; e a *pobreza extrema*, pessoas cujo consumo diário é inferior a 1 USD por dia. A *Pobreza não monetária* – aspectos não monetários, ligados às condições de vida ou privações.

Subseção 2: causas da pobreza

A pobreza não resulta de uma única causa, mas de um conjunto de fatores, tais como:

- Fatores político-legais: corrupção, inexistência ou mau funcionamento de um sistema democrático;
- Fatores econômicos: sistema fiscal inadequado, representando um peso excessivo sobre a economia ou sendo socialmente injusto; a própria pobreza, que prejudica o investimento e o desenvolvimento, economia dependente de um único produto (monocultura de renda);

- Fatores socioculturais: reduzida instrução, discriminação social relativa ao gênero ou à raça, valores predominantes na sociedade, exclusão social, crescimento muito rápido da população;
- Fatores naturais e climáticos: desastres naturais, climas ou relevos extremos, doenças;
- Problemas de Saúde: adição a drogas ou alcoolismo, doenças mentais, doenças da pobreza como a SIDA \Aids e a malária; deficiências físicas;
- Fatores históricos: colonialismo, passado de autoritarismo político;
- Insegurança: guerra, genocídio, crime.

Subseção 3: formas e consequências de manifestações da pobreza

Muitas das consequências da pobreza são também causas da mesma criando o ciclo vicioso. Algumas delas são: fome e vulnerabilidade; baixa esperança de vida; doenças; falta de oportunidades de emprego decente e emancipação; carência de água potável e de saneamento; maiores riscos de instabilidade política e violência; emigração; existência de discriminação social contra grupos vulneráveis; existência de pessoas sem-abrigo; estagnação e depressão econômica.

Estudos científicos indicam que a pobreza pode ter um impacto tão negativo na saúde humana quanto doenças como: obesidade, alcoolismo e hipertensão, etc.

SEÇÃO 2: EVOLUÇÃO DA POBREZA NA GUINÉ-BISSAU

Algumas características sociodemográficas da população guineense

A população guineense apresenta algumas características sociodemográficas específicas. Segundo o relatório do Inquérito Ligeiro da Avaliação da Pobreza (ILAP 2010), em um total de cerca de 1,5 milhão da população guineense, cerca de 52% são mulheres, ou

seja, uma paridade de 94 homens por 100 mulheres. A estrutura da faixa etária revela que a população jovem de menos de 15 anos de idade representa 27,3% (24,5% em Bissau e 28,2% no interior). A população de 15 a 34 anos representa 36,2% (44,2% em Bissau e 33,4% no interior). Só 7% de guineense tem 55 anos e mais, sendo o resto (14,4%), situa-se entre 35 e 54 anos. Em consequência, a juventude da população e a predominância de mulheres (cujos quase 30% estão em idade de procriação) induzem as necessidades sociais adicionais significativas, incluindo as tensões no mercado de trabalho e forte demanda em matérias de educação e saúde.

Seguramente, a situação matrimonial interessa a população de mais de 12 anos. Como em 2002, os guineenses que não estavam em união marital eram majoritários, cerca de 54,2% (46,8% solteiros, 1,6% divorciados e 5,8% de viúvos). O estatuto “casado era mais raro em Bissau onde os solteiros representavam cerca de 60% contra 41,5% das regiões. Em Bissau, 26% da população estão em união monógama, enquanto 6,9% (21,1% nas regiões) estão em poligamia. Segundo este mesmo inquérito, a dimensão média de um agregado familiar pode abranger 8 pessoas.

Em termos de atividades socioeconômicas, estima-se que 72% da população encontra-se no setor de agricultura (incluindo pecuária e pesca). O quadro abaixo dá algumas ideias das fontes de rendimento dos guineenses:

Quadro 1 – Estrutura de emprego

Estrutura de emprego	Em %
Assalariados administração pública e para-pública	4,8
Assalariados do setor privado	4,4
Empresas individuais/pessoais	2,2
Atividades independentes agrícolas	18,9
Atividades independentes não agrícolas	9,7
Ajuda de famílias	59,8
Outras fontes	0,2
Total	100,0

Fonte: ILAP, 2010.

Analisando este quadro, constata-se uma situação atípica, onde cerca de 60% da população guineense vive da ajuda familiar (isto é, não dispõe de rendimento, não *trabalha* ou desenvolve atividades não remuneradas). Esta situação pode ser o reflexo do baixo rendimento disponível (*PIB per capita*), favorecendo a pobreza extrema que se vive na Guiné-Bissau e seu reflexo no processo de ensino-aprendizagem e a aquisição de conhecimento na escola.

Embora seja um tema dominado pelo debate no seio de academias na área da economia política, as diferentes correntes de pensamento convergem-se que o *trabalho* é a fonte de criação da riqueza e um dos meios para alcançar o progresso e bem-estar da humanidade. Assim, o *valor-trabalho*, um conceito desenvolvido por Adam Smith, David Ricardo, Karl Marx (e antes de Adam Smith, William Pety) ao definirem o trabalho como *pai* e a natureza como *mãe* de riqueza revelam a importância do trabalho como instrumento fundamental de luta contra pobreza. Da mesma forma que John Locke justifica a propriedade individual pelo trabalho; David Hume indica que todos os bens podem ser adquiridos com o trabalho. Na sua obra intitulada “Riqueza das Nações”, Adam Smith identifica três fatores (entre quais o *trabalho*) que influenciam a produção e, conseqüentemente, o crescimento econômico: trata-se da terra, do capital e do trabalho. Para Dominique Méda, o trabalho é visto como fator de produção, a essência do homem e pedra angular no sistema de distribuição de rendimentos, direitos e proteções.

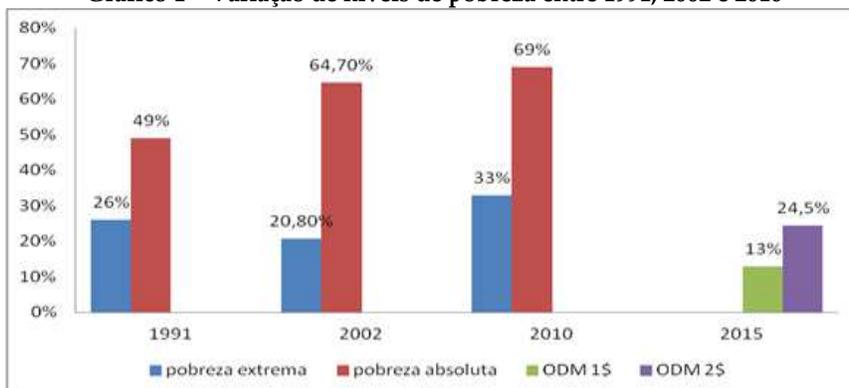
Com base nestes fundamentos associados à fragilidade do Estado, o disfuncionamento das instituições e quase total ausência de investimento no setor social caracterizados por uma governança deficiente, tudo leva a crer que, se o paradigma refletido no quadro anterior se mantiver, a Guiné-Bissau terá dificuldade em sair do círculo vicioso da pobreza.

Segundo os dados disponíveis, a Guiné-Bissau é considerada um país pobre porquanto os seus indicadores estão abaixo dos limites/padrões internacionalmente estabelecidos. Segundo o relatório sobre o desenvolvimento humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o país situa-se entre os 10

mais pobres do mundo, ocupando 178º lugar em um universo de 188 países e territórios avaliados em 2016, com um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,424. O nível do Desenvolvimento da Guiné-Bissau está a quem das expectativas em relação à média dos países da África Subsaariana (0,523) e da dos países do Desenvolvimento Humano Baixo (0,497). Estes indicadores revelam uma situação degradante, caracterizada por uma carência e privação generalizadas.

Segundo avaliação feita no quadro da implementação dos Objetivos do **Millennium** para o Desenvolvimento (OMD) em 2015, a Guiné-Bissau não cumpriu integralmente nenhuma meta, apesar de progressos marcantes registrados em alguns indicadores, nomeadamente no domínio da saúde, igualdade de gênero, etc. Com base nos dados do ILAP, realizado em 2010, estima-se que a pobreza extrema e a pobreza absoluta tenham **atingido níveis alarmantes (33% e 69% respectivamente) em relação aos períodos anteriores, ou seja, uma agravação da situação da pobreza. Em termos comparativos, apesar das diferenças metodológicas entre os inquéritos aplicados ao longo dos últimos anos, a evolução de contrastes nas duas linhas de pobreza é notável.**

Gráfico 1 – Variação de níveis de pobreza entre 1991, 2002 e 2010



Fonte: Relatório dos OMD 2015

Para a linha dos que dispõem de menos de 2 USD por dia, a pobreza variou entre 49% (1991), 64,7% (2002) e 69% (2010), enquanto

a proporção dos que vivem com menos de 1USD por dia sofreu uma variação entre 26% (1991); 20,8% (2002) e 33% (2010) nos três períodos comparativos.

Quadro 2 – Tipos de pobreza por Região/Estado (2010)

Região	Pobreza absoluta (menos de 2USD/dia)		Pobreza extrema (menos de 1 USD/dia)	
	% Pobres	Número Pobres	% Pobres	Número Pobres
Bafatá	75,5	157 272	33,4	69 625
Biombo	65,5	57 279	24,7	21 619
Bolama/Bijagós	47,2	15 663	23	7 636
Cacheu	80,5	154 160	42,8	82 044
Gabu	83,5	161 037	47,2	90 956
Oio	73	147 863	45,6	92 332
Quinara	70,7	59 836	41,1	34 780
S.A.B	51	189 570	13,2	48 991
Tombali	78,5	71 598	38,9	35 490
TOTAL	69,3	1 014 277	33	483 474

Fonte: Relatório dos OMD 2015 (% de população por Região)

Estes dados independentemente das causas que os justificam, na verdade, testemunham que o país esteve longe de cumprir as metas traçadas (2000-2015), ou seja, reduzir a pobreza em ambos os níveis para 13% e 24,5% respectivamente (gráfico 1).

Olhando para os dados disponíveis, em condições já difíceis, existe uma *disparidade entre a cidade (Bissau), os centros urbanos e zonas rurais em termos da distribuição da pobreza* (quadro 1).

A *distribuição por sexo* mostra que a pobreza absoluta a nível nacional é mais concentrada nos homens (70,3%) que nas mulheres (65,5%). Só que essa tendência se inverte quando se trata apenas da capital (Bissau), para ambos os sexos, a pobreza segue outra proporção sendo mais concentrada nas mulheres (56,3%) contra 48,8% nos homens. Em relação aos grupos de idades, a faixa etária de 55e+ anos concentra a maior percentagem da pobreza a todos os níveis, seja em Bissau (59%), seja nas regiões (78%), seja a nível nacional (75%). Em comparação, a faixa etária de menos de 35 anos é ligeiramente menos afetada, registrando 47,1% em Bissau, 71,1% a nível das regiões e 64% a nível nacional.

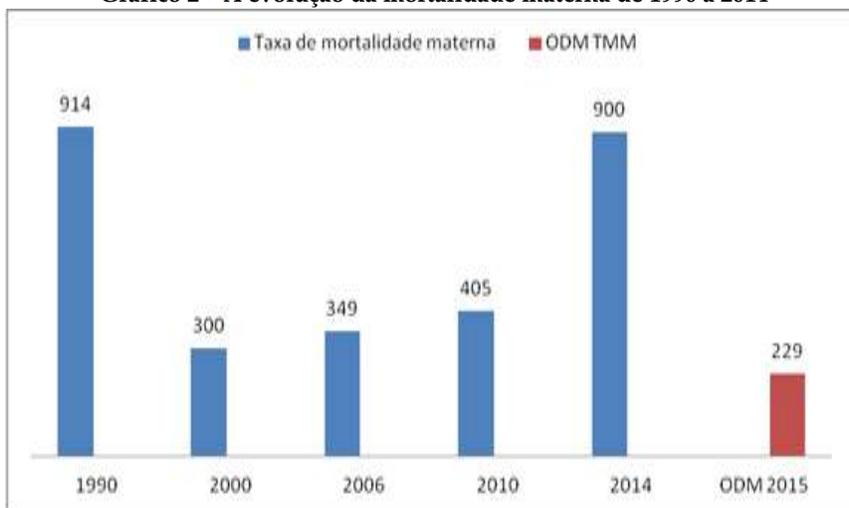
Em termos de pobreza extrema, a distribuição por sexo mostra que a nível nacional, a semelhança da pobreza absoluta, é mais concentrada nos homens (33,8%) que nas mulheres (29,8%). Essa tendência também se inverte quando isolamos a capital Bissau, a pobreza segue outra proporção sendo mais concentrada nas mulheres (15,5%) que nos homens (12,2%). *Em relação aos grupos de idades*, a faixa etária de 55e+ anos concentra maior percentagem da pobreza extrema a todos os níveis, seja em Bissau (16%), seja nas regiões (46%), seja a nível nacional (41%). Em comparação *a faixa etária de menos de 35 anos é ligeiramente menos afetada*, registrando 10,7%, em Bissau, 34,1% a nível das regiões e 27,2% a nível nacional.

Normalmente, a *pobreza nos jovens de 15 a 35 anos* é sempre algo de preocupante pelo fato de esta camada representar a maior força produtiva do país. No entanto, os dados do ILAP (2010) testemunham que 75% dos que vivem com menos de 2 USD/dia são da faixa etária de 55 anos e mais, sendo que esta percentagem sobe para 78% a nível das outras regiões e 59% quando isolamos a capital Bissau.

Para a pobreza extrema a mesma faixa etária (55e+ anos) concentra 41%, sendo 46% a nível das regiões e 16% a nível de Bissau. O que testemunha uma acentuação da pobreza nos idosos em relação aos mais novos. A evidência da pobreza severa no seio dos agregados é tão acentuada que a estrutura das despesas familiares é confinada ao consumo alimentar. Assim, o peso da despesa média em alimentação a nível nacional é de 84%, sendo 73% para Bissau e 89% ao nível das regiões.

Apesar da divergência e incoerência de dados, a *mortalidade materna continua preocupante*. Se nos anos noventa, ela situava-se em 914/100.000 Nados Vivos (NV), no início do ano 2000 ela baixa drasticamente para 300/100.000 NV, tendo registrado algumas subidas de 349/100.000 NV em 2006 para 405/100.000 NV em 2010. Já em 2014 os dados revelam uma realidade precária de 900/100.000 NV.

Gráfico 2 – A evolução da mortalidade materna de 1990 a 2014



Fonte: Relatório dos OMD 2015

Quanto à mortalidade infantil, segundo as conclusões do Plano Nacional de Desenvolvimento de Saúde (PNDS 1998-2002) as principais causas da morbidez e mortalidade infantil são o paludismo (50% - 60%), as doenças diarreicas (15%) e as infecções respiratórias agudas. Nos últimos anos, os estudos de demografias sanitárias realizados pelo Projeto Saúde Bandim (PSB), a nível nacional, têm mostrados uma correlação positiva entre as vacinas e a mortalidade das crianças. Assim, graças a vacinas, a mortalidade das crianças com menos de cinco anos (TMM5) entre 1994 e 2010, diminuiu de 239 para 116/1000 nascimentos, atingindo números marcantes em 2014 (de apenas 88,8/1000), enquanto a mortalidade infantil fixou-se apenas em 55,4/1000 no mesmo período contra a meta dos OMD de 83/1000 para mortalidade infantil e 135/1000 para a mortalidade infantojuvenil respectivamente.

Segundo MICS, a taxa de insuficiência ponderal passou de 32,9% em 1991 para 25% em 2000, 19% em 2006, 18% em 2010 e 17% em 2014 (MICS, 2000, 2010, 2014). Este indicador foi praticamente alcançado. Em comparação, os dados de MICS (2010) testemunham que as zonas rurais são mais afetadas (20,7%) que urbanas (13,7%). Por outro lado, constatou-se uma disparidade entre as diferentes regiões do país,

enquanto a capital Bissau registrava o indicador mais baixo (12,4%), a região de Oio apresentava indicador mais elevado (26%), seguida de Gabu (25%), Bafatá (19%), Biombo (14%) e Bijagós/Bubaque (13%).

Tratando-se do VIH, a partir de 2010, a epidemia generalizou-se com uma prevalência de 5,3% para o grupo de idade dos 15-49 anos (mulheres: 6,9%/ homens: 2,4%), e 6% na população de 15 e+ mais anos (INASA, 2011). As infecções do VIH têm atacado mais as categorias vulneráveis, sendo considerado de população chaves na análise das infecções. A despistagem realizada pela ENDA, em 2014, a população chave, em Bissau, mostra uma prevalência de 8,9% (27/305) em profissionais de sexo (PS) e, 4,8% (4/83) em homens que fazem sexo com homens (HSH).

A proporção de partos assistidos por pessoal qualificado tem aumentado gradualmente, especialmente ao longo dos últimos dez anos, sendo 34,7% em 2000; 39% em 2006; 43% em 2010 e 45% em 2014 (INE/MICS, 2000, 2006, 2010, 2014). Todavia, o acesso a salas de partos assistidos por pessoal qualificado é desigual ao nível do país, sendo a capital Bissau com 72,7%, seguido de Cacheu (48,8%), Biombo (52,8%), ambos acima da média nacional, enquanto Gabu (24,4%), Quinara (26,8%), Bafatá (29,8) e Tombali (31,1%). Porém, o acesso a salas não só está condicionado a ofertas de estruturas sanitárias, mas também à disposição e nível de escolaridade das mulheres (INE/MICS, 2010).

Em matéria de igualdade de gênero, apesar do progresso alcançado no domínio de ensino primário (onde a relação meninas e meninos no ensino primário evoluiu progressivamente, passando de 0,56 em 1991 para 1,00 em 2014), a disparidade continua em termos de oportunidade económicas e acesso às instituições de decisão. Nesta última legislatura (9ª), as mulheres representam apenas 14% dos 102 deputados na Assembleia Popular (Parlamento da Guiné-Bissau) e experimentam enormes dificuldades de acesso ao emprego e trabalho decentes. Mulheres ocupam poucos postos ministeriais (6 dos 32 ministros no início da 9ª legislatura) e a maioria delas encontram-se no setor informal. A nível de alfabetização a disparidade entre homens e mulheres é mais acentuada. A taxa de

alfabetização das mulheres dos 15 aos 24 anos passou de 12,9% em 1990, para 23,3% em 2000, variando também para os homens, no mesmo período, de 42,5% para 54,4% (Relatório ODM, 2004). Nos anos subsequentes, houve uma evolução positiva de 5,3% no seio das mulheres, uma deslocação de 23,3% em 2000 para 28,6% em 2010. Enfim, o analfabetismo das mulheres em meio urbano, na faixa etária de 15 aos 24 anos de idade, é de 20,4% contra 61,5% em zona rural. A mesma tendência de desequilíbrio na realidade dos homens, tendo 35,4% em zona rural contra apenas 9,9% em centro urbano (INE/MICS, 2010).

SEÇÃO 3: POLÍTICAS E ESTRATÉGIAS PARA ELIMINAÇÃO DA POBREZA

Em nível global, os 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) 2030 subscritos por todos os países membros das Nações Unidas constituídos de 169 metas e mais de 200 indicadores definem metas e políticas a implementar pelos Estados para eliminação da pobreza. A nível continental, a União África adotou em 2013 a Agenda 2063 composta de 7 aspirações. Estes instrumentos e políticas convidam aos países a implementarem os mecanismos acordados para diminuir o sofrimento da população pobre, desfavorecida e vulnerável.

Algumas organizações internacionais estão na vanguarda da luta contra a pobreza. Assim, segundo o Banco Mundial, a estratégia contra a pobreza depende grandemente da promoção do desenvolvimento econômico, considerando, contudo, algumas reservas relativamente ao seu impacto só por si. Neste contexto, a instituição defende com base em vários estudos que: a) o desenvolvimento econômico inclusivo é fundamental para a redução da pobreza; b) o desenvolvimento acompanhado de políticas sociais é melhor do que apenas crescimento; c) uma desigualdade inicial elevada prejudica a redução da pobreza no futuro; e) a pobreza em si constitui uma barreira para sua redução. Os Índices internacionais como o Relatório Global da Competitividade, o Índice da Facilidade

em Realizar Negócios ou o Índice de Liberdade Econômica sugerem uma série de condições que ajudam a aumentar o desenvolvimento e a reduzir a pobreza.

No seu Relatório sobre o Desenvolvimento Humano de 2016, PNUD recomenda 4 vertentes de políticas públicas, nomeadamente: a) políticas universais para alcançar os excluídos; b) medidas específicas para grupos com necessidades especiais; c) tornar o desenvolvimento humano resiliente e d) capacitar as pessoas excluídas. O PNUD testemunha vários instrumentos e mecanismos assentes no crescimento sustentável e inclusivo, o respeito dos direitos humanos, etc. para a redução da pobreza. Outras instituições têm igualmente as suas estratégias para eliminação da pobreza.

No contexto da Guiné-Bissau, o país elaborou e tentou implementar para o período de 2006-2015 o seu Documento e Estratégia para Redução da Pobreza (DENARP I e II). O DENARP (I e II) descreveu uma série de ações a levar a cabo no período visado para conter o nível da precariedade registrada nomeadamente: desenvolver infraestruturas de apoio à produção; realizar a taxa média anual de crescimento de pelo menos 5%; limitar a taxa de inflação média anual a 3%; reduzir a incidência de pobreza de 68,5%, em 2005, para 65,9%, em 2008, e 64,1% em 2010; assegurar a expansão e a melhoria de acesso à educação para a universalização do ensino de base; reduzir a taxa de mortalidade infantil de **122 por mil em 2004 para 104,5 em 2008**; diminuir a mortalidade infantojuvenil; reduzir a mortalidade materna de **818/100.000 em 2004, para 800/100.000 em 2006 e 752/100.000 em 2008**, etc. Contudo, essas medidas não foram implementadas devido fatores de diversas ordens, nomeadamente **a instabilidade política cíclica associada às limitações financeiras e o mau funcionamento das instituições.**

Em 2015, o governo da Guiné-Bissau elaborou a Visão 2025 intitulado *Plano Estratégico e Operacional “Terra Ranka” 2015-2020*. Este documento estratégico do país contém mais de 53 programas reagrupados em seis eixos principais, a saber: *a boa governação, o desenvolvimento de infraestruturas, o desenvolvimento urbano, desenvolvimento humano, melhoria do ambiente de negócio e a*

biodiversidade. Para alcançar os objetivos preconizados a Visão 2025 sugere aos atores concentrar esforços nos motores de crescimento tais como: setores de agricultura, minas, turismo e pesca. Assim, o *Terra Ranka* foi apresentado em março de 2015 aos parceiros técnicos e financeiros da Guiné-Bissau na mesa redonda em Bruxelas e teve uma promessa financeira de mais de 1,5 milhão de USD. Apesar da crise política que assolou o país há 4 anos, o *Terra Ranka* é reconhecido pelos sucessivos governos como um documento estratégico para o desenvolvimento da Guiné-Bissau.

SEÇÃO 4: EDUCAÇÃO E A INEFICÁCIA DO SISTEMA

O governo da Guiné-Bissau nunca enquadrou a educação como elemento primordial e necessário para o desenvolvimento da sociedade, isto é, não considera a educação como pedra angular de crescimento e do desenvolvimento socioeconômico e um dos principais meios para melhorar o bem-estar dos indivíduos. As escolas são escassas em recursos físicos, isto é, livros de leituras para os alunos/alunas, carteiras e outros mobiliários, conteúdos fracos que não ajudam na aprendizagem dos discentes, pois, o país permanece ainda no sistema do ensino muito tradicional de dar aulas. As más condições das escolas, sobretudo, a infraestrutura física das escolas e o fraco percurso formativo dos professores durante os seus estudos nas instituições de ensino têm contribuído bastante na má execução de um sistema de ensino muito precário e na organização do currículo escolar.

Sobre essa questão, Sani e Oliveira (2014), afirmam que: “pode-se perceber também que, se por um lado, tem havido proliferação de instituições de educação superior, de outro, há falta de docentes qualificados, bem como há falta de infraestruturas adequadas.”. Isto é, as instituições de formação superior no país não têm condições adequadas para permitir um ensino de qualidade, por isso, essa fraca formação ao nível do ensino superior, de certa forma, reflete na vida dos docentes em comparação com outros países, da sub-região. Sobre essa questão Augel (2009, p. 145), diz:

A fraca qualificação do corpo docente, como lembra João “Hucu” Monteiro, é um dos mais graves problemas que enfrenta a ambição universitária guineense, na medida em que as instituições funcionam fundamentalmente com professores locais, sem qualificação apropriada, dispondo de poucos meios, praticamente sem bibliotecas especializadas, por exemplo. A docência é ainda, infelizmente, assegurada basicamente por licenciados, alguns Mestres e muito raros doutores.

O outro fator do fracasso do sistema educacional guineense tem a ver com questão orçamentária, quer dizer, o orçamento só é compatível aos docentes, ou seja, só serve para o pagamento dos salários aos professores e aos técnicos da educação. O seu orçamento não permite fazer outros investimentos, ou melhor, o seu valor não consegue cobrir todas as despesas educacionais necessárias, de modo que: “(...) na Guiné-Bissau, a falta de recursos apresenta-se para a educação como um dos grandes entraves ao seu desenvolvimento e sustentabilidade, tornando incerto a dotação orçamentária do Estado, vem baixando fortemente de ano para ano [...]. (Semedo, 2011).

A estrutura educacional do sistema educativo guineense produziu consequências negativas, sobretudo, no que concerne à sua estruturação e que quase não funciona, devido ao fraco modelo implantado pelo seu órgão competente. Podemos citar, por exemplo, a falta de política educativa capaz de exigir todos os membros a assumirem as suas responsabilidades no desenvolvimento deste setor. Portanto, para melhorar a forma de acesso à educação é necessário criar uma política de oportunidades iguais a todas, tal como afirma:

[...] melhorar o acesso à equidade e a qualidade implicam em mudanças no financiamento e na gestão do sistema educativo. A reforma deve também acelerar. A despesa pública com educação é frequentemente insuficiente, não atende o plano de desenvolvimento da educação na Guiné-Bissau (Cá, 2010, p. 71).

Isso demonstra que o problema educacional na Guiné-Bissau ainda é muito preocupante, cada vez mais o ensino piora, por conseguinte, o governo não está investindo para executar uma política da educação de qualidade que todos almejam. A evasão escolar tem

um aumento constante, sobretudo, no período de colheita de castanha de caju, gravidez precoce, entre outros elementos. Todos esses fatores são desafios que o governo guineense deve lutar para combater neste pleno século XXI, ou seja, apostar na formação dos jovens como futuros dirigentes do país. Pois só com a educação que Guiné-Bissau pode caminhar para frente. Como explica Ki-Zerbo (2009):

De acordo com o que os historiadores sabem, nenhum povo se desenvolveu unicamente a partir do exterior. Se ele se desenvolve, é por que extrai de si mesmo os elementos do seu próprio desenvolvimento. Na realidade, todo o mundo se desenvolveu de forma endógena (...). Se quiséssemos representar por uma figura geométrica este tipo de desenvolvimento ideal, seria preciso vê-lo como uma espiral ascendente ou como o paradigma da árvore. A árvore está enraizada, vai ao fundo da cultura subjacente, mas também está aberta a trocas multiformes, não está murada e fechada. Assim, é estando profundamente enraizado que se fica disposto a todas as aberturas. (...) Para mim, o desenvolvimento é a passagem de si para si mesmo, em um nível superior. Disse também que o desenvolvimento é a multiplicação das escolhas quantitativas e qualitativas. (Ki-Zerbo, 2009, p. 149).

Quer dizer que as questões pertencentes à Guiné-Bissau devem ser pensadas pelo seu povo, de modo que possam procurar coletivamente promover o desenvolvimento do país. E que a escola é o meio mais adequado para que as pessoas possam ser instruídas e formadas para mudar o universo. O ponto de partida para o desenvolvimento seria a Educação, mas aquela de qualidade. Na mesma perspectiva, Cá (2005):

[...] o Estado da Guiné-Bissau estava consciente de que a educação era um dos fatores fundamentais de evolução dos indivíduos e das sociedades e que os seus efeitos eram inumeráveis para o avanço técnico e para elevação de nível de conhecimentos dos cidadãos. (Cá, 2005, p. 86).

Tudo isso para demonstrar o valor da educação para o desenvolvimento social. Começar a estudar com uma idade pequena ajuda bastante a criança a aprender com mais facilidade, pois, tem a capacidade de compreender mais rápido do que um adulto. No entanto, nem todas as crianças conseguem ingressar na escola em tenra idade, principalmente, aquelas que vivem nas zonas rurais do país.

Sem contar que, às vezes, não se têm escolas nas comunidades mais distanciadas da capital de Bissau, e ainda se tem o fato de que as crianças moram distantes das mesmas, o que dificulta o acesso às escolas. Por isso, afirmamos sempre que o Estado tem que apostar na Educação, investir mais no setor educativo.

Na fase infantil, o ensino é obrigatório, mas nem todas as crianças se beneficiam desta dádiva imposta pelo governo no nosso país, devido ao fato de residirem fora dos centros urbanos. Importante também destacar que apesar de existir uma política de ensino gratuito para o nível básico, não há ainda escolas suficientes para atender a demanda no momento da matrícula, ademais, há diretores que obrigam alunos a pagar taxas. Para isso, podemos afirmar que a política de gestão educacional na Guiné-Bissau nos últimos anos, tem a ver com o pobre sistema implementado no país, com má gestão dos recursos financeiros e físicos, más condições de trabalho, salários baixos que os professores percebem, falta da ética na gestão do bem coletivo. Além de sucessivos golpes que acontecem no país, falta de interesse por parte do governo, além de outros problemas. Portanto, para mudar essa situação, toda comunidade guineense tem que trabalhar o máximo possível para o bem de todos.

Portanto, a qualidade do sistema educacional na Guiné-Bissau precisa ser revisado e ter uma formação pedagógica bem consolidada; aliás, os recursos educacionais devem ser suficientes a fim de poder facilitar na elaboração dos projetos de qualidade no setor educativo. Mas, para que isso aconteça, é fundamental que os recursos sejam administrados de forma transparente para o bem coletivo. Aliás, os currículos escolares devem ser pensados e elaborados de maneira que os gestores escolares possam pensar a própria gestão educacional de acordo com a realidade social do país.

Em outras palavras, a educação precisa de inovação. Utilizar as ferramentas tecnológicas no processo do ensino-aprendizagem a fim de poder permitir um ensino de qualidade. Então, a Guiné-Bissau se enquadrar na modernidade como os outros; precisa se adequar aos princípios da atualidade, ou melhor, deve criar os mesmos mecanismos que os outros países estão a colocar na educação.

Com toda a problemática que o setor da educação apresenta na Guiné-Bissau, deve-se pensar na implementação da tecnologia no serviço público guineense, assim, poder reduzir o índice da corrupção no aparelho de Estado, assim como aglomeração das pessoas que pretendem fazer documentos num só espaço e gerar grandes impactos positivos. Ainda é de salientar que esta inovação, mudará o funcionamento dos serviços, tornará os documentos mais fáceis de se conseguir, ou seja, atenderá ao máximo possível a necessidade da população. Assim, os resultados dos serviços tecnológicos, serão mais fáceis e rápidos de alcançar a eficiência. (...) “muitos têm afirmado que a inovação pode contribuir não só para o crescimento econômico, a transformação industrial e a vantagem competitiva, mas também para melhorar a qualidade e eficiência do serviço público, ao aumentar a capacidade governamental em resolver problemas” (Cavalcante *et al.*, 2017, p. 119).

Ainda por toda a Guiné-Bissau se verifica grandes problemas nos serviços públicos, como se pode notar ao longo deste trabalho. Todos os setores do Estado têm problemas, mas os setores de educação e saúde apresentam mais índices destes problemas e que o Estado precisa melhorá-los o mais rápido possível, porque o país em si precisa se enquadrar na mesma senda na qual estão outros países do mundo.

Na Guiné-Bissau é comum ouvirmos reclamações sobre o atendimento nos hospitais ou qualquer outro órgão público. Longas filas, excesso de burocracia e má qualidade dos serviços prestados têm impedido um número considerável da população de utilizar plenamente o serviço público (UNIOGBIS, 2015).

Ainda no país é normal encontrar as filas enormes no período da matrícula ou na hora de saber dos resultados escolares dos alunos, isto é, no final de cada ano letivo. O problema tem a ver com a forma como a política pública da educação funciona. As matrículas se fazem nas escolas de uma forma presencial e as notas ou resultados dos alunos são conhecidos da mesma forma o que cria muita aglomeração e a demora no funcionamento.

Assim sendo, haveria a redução de tanta burocracia, assim como da corrupção (cobranças ilícitas, isto é, a venda das notas por parte dos professores). Caso contrário, não se pode pensar no desenvolvimento sem uma boa administração. Boa administração significa boa governação, tem que haver bons quadros, quadros com mentalidade organizada, quadros com alto sentido de responsabilidade, quadro com alto sentido de Estado, porque um país sem uma administração organizada é propenso à corrupção.

O setor de saúde guineense necessita de melhorar o seu funcionamento inovando as políticas públicas voltadas a saúde da população guineense como acontece em alguns países. A implementação da inovação tecnológica no serviço de saúde, pode gerar grandes impactos positivos na medida em que vai organizar o trabalho no seu todo e garantir qualidade enorme de prestação dos serviços de saúde pública. “A inovação na área da saúde é um campo em expansão, com possibilidades muito promissoras. Isso porque tecnologias atuais e futuras podem ser aplicadas no dia a dia de clínicas, consultórios e hospitais, melhorando a qualidade dos cuidados ao paciente” (Morsch, 2019).

Entre eles, destaca-se Brasil com a sua política pública de saúde denominada, sistema único de saúde (SUS). (...) Sistema Único de Saúde é o sistema que garante que os brasileiros tenham acesso aos serviços de saúde de forma gratuita e sem discriminações (Brasil, 2019). É de salientar que dentro do SUS há uma enorme ramificação dos sistemas de saúde. Isto é, sistema de informações de saúde (SIS), sistema de informações pré-natal (SIS PRÉ-NATAL), UNA-SUS, DATASUS e de mais outros sistemas assim para tentar implementá-los no sistema de saúde guineense. Porque de forma que as coisas acontecem no setor de saúde e demais outros setores guineenses, até parece que o país ainda não tem Estado para dar cobertura aos problemas dos cidadãos guineenses.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Guiné-Bissau realizou inquéritos MICS em 2010 e 2014, que forneceram informações sobre evolução do nível da pobreza multidimensionais no país. Com base nestes inquéritos, o Ministério da Economia e Finanças, através da Secretaria de Estado do Plano e Integração Regional, com apoio do PNUD e da UNICEF conduziu em 2017 o estudo sobre o Índice Multidimensional de Pobreza (IMP) e a Análise das Privações Múltiplas Sobrepostas (MODA)¹ nas crianças. Com base nos indicadores e dimensões utilizados nesta análise, e adotando um valor limiar de 0,33, o IMP nacional passou de 0,31 em 2010 para 0,27 em 2014, o que representa uma ligeira redução. Apesar deste resultado tímido, existem grandes disparidades entre as áreas urbanas e rurais que apresentam IMP em 2014 de 0,14 e 0,37, respectivamente.

Assim, nota-se que no seu processo de desenvolvimento, os fatores como a instabilidade política (golpes, crises políticas recorrentes), fraco crescimento econômico (insuficiências de políticas macroeconômicas, pouca diversificação, ou seja, a monocultura dominada pelo caju), analfabetismo, a desigualdade de (gênero e da equidade) e a má governação (insuficiência de políticas públicas que favoreçam o desenvolvimento durável e inclusivo, o disfuncionamento das instituições, a corrupção, a injustiça, etc.) constituem maiores entraves para o progresso da Guiné-Bissau e consequentemente freios na luta contra a erradicação da pobreza. Neste contexto, conclui-se que o sucesso da Estratégia Nacional para o Desenvolvimento da Guiné-Bissau dependerá dos guineenses e, em grande parte, da sua vontade política em levar avante os programas desenhados com base nas boas práticas internacionalmente reconhecidas. Só assim teremos uma educação de boa qualidade e de uma saúde digna de ser.

¹ *Analyse MPI et MODA de la Guinée-Bissau selon les bases de données MICS de 2010 et 2014.*

REFERÊNCIAS

- AUGEL, Moema Parente. 159 Desafios de Ensino Superior na África e no Brasil: a situação do ensino universitário na Guiné-Bissau e a construção da guineidade. Estudos de Sociologia. **Revista** do programa de pós-graduação em Sociologia da UFPE. v. 15. n. 2. p. 137. (2009).
- ARROUS, M. B., & KI-ZERBO, L. (Eds.). (2009). **African studies in geography from below**. African books collective.
- CÁ, Lourenço Ocuni. **Perspectiva histórica da organização do sistema educacional da Guiné-Bissau**. Campinas/SP (s.n) 2005.
- CÁ, Lourenço Ocuni. **Estado: políticas públicas e Gestão educacional**. Cuiabá: EdUFMT, 2010.
- CAVALCANTE, Pedro *et al.* (Orgs.) **Inovação no setor público teoria, tendências e casos no Brasil**. Brasília: Enap: Ipea, 2017.
- MORSCH, José Aldair. **Inovação na área da saúde: 9 novas tecnologias e tendências**. 2019. Disponível em: <https://telemedicinamorsch.com.br/blog/inovacao-na-area-da-saude>. Acesso em: 29 out. 2020.
- SANI, Quecoi; OLIVEIRA, Marlize Rubin. Educação superior e desenvolvimento na Guiné-Bissau: contribuições, limites e desafios. **Pedagógica: Revista do Programa de Pós-graduação em Educação PPGE**, v.16 nº 33, p.152, 2014.
- PIMENTA, Fernando Tavares. **República e o colonialismo na África Portuguesa: elementos para uma reflexão**. Porto: Edições Afrontamento, 2012.
- RIBEIRO, Margarida Calafate; SEMEDO, Odete Costa. **Literaturas da Guiné-Bissau: cantando os escritos da história**. 2011.
- BRASIL, Ministério de Saúde. **O sistema público de saúde brasileiro**. 2002.
- ONU. Organização das Nações Unidas. **Estudo sobre governo eletrônico da organização das nações unidas 2018: orientar o governo eletrônico para apoiar a transformação rumo a sociedades sustentáveis e resilientes**. Disponível em: <https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/UN%20E->

Government%20Survey%202018%20Portuguese.pdf. Acesso em: 27 abr. 2021.

República da Guiné-Bissau, **Serviços Públicos na Guiné-Bissau**. UNIOGBS. 2015. Disponível em: <https://uniogbis.unmissions.org/pt/servi%C3%A7os-p%C3%BAblicos-na-guin%C3%A9-bissau>. Acesso em: 27 out. 2020.

República da Guiné-Bissau. **Guiné-Bissau prepara reforma tecnológica do setor público**. Lusa, 2017. Disponível em: <https://www.dn.pt/lusa/guine-bissau-prepara-reforma-tecnologica-do-setor-publico-8946631.html>. Acesso em: 25 out. 2020.

República da Guiné-Bissau. Ministério de Saúde Pública. **Plano Nacional de Desenvolvimento Sanitário II Saúde**. versão 2008, Bissau, 2008-2017.

República da Guiné-Bissau. **Plano Estratégico e Operacional “Terra Ranka” Documento II**: relatório final. Bissau, 2015.

Vision Guinée-Bissau 2025: Plan Stratégique et opérationnel **Terra Ranka** 2015-2020.

CAPÍTULO 6

A IMPORTÂNCIA DA GESTÃO ESCOLAR NO PLANEJAMENTO EDUCACIONAL: UM ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE PALMEIRA DOS ÍNDIOS-AL

Eduardo Leite dos Santos
Givanildo da Silva
Lana Lisiêr de Lima Palmeira

Resumo: O discurso pela defesa da gestão democrática teve como gênese os movimentos de educadores, ainda na década de 1980, quando discutiram sobre os princípios que deveriam estar presentes na Constituição Federal de 1988. O objetivo da pesquisa foi apresentar o papel da gestão escolar na organização da escola, a partir da realidade do município de Palmeira dos Índios, no estado de Alagoas, compreendendo a gestão escolar como um processo complexo e dinâmico, desenvolvido nas relações humanas. A metodologia esteve centrada em uma abordagem qualitativa, por meio de um estudo de caso, contando com a participação de dez gestores escolares. Os principais resultados apontaram que a realidade analisada necessita de uma reconfiguração, por meio de reflexões e de organização no âmbito da gestão escolar, a fim de atender os preceitos postos pelos dispositivos legais que regulamentam a educação.

Palavras-chave: Gestão Escolar. Organização da Escola. Papel da Gestão Escolar. Escola Pública.

INTRODUÇÃO

A gestão escolar é a área da educação que se preocupa com os processos organizacionais de planejamento da escola, configurando ações para a efetivação de práticas que contribuam com o

encaminhamento do ensino e da aprendizagem, a partir da participação dos envolvidos, dedicando-se à/ construção coletiva de uma concepção de escola e de educação.

No entanto, cabe ressaltar que a história da educação brasileira é marcada por avanços e retrocessos, os quais impactaram o processo de organização da escola pública e as orientações político-pedagógicas, mediante uma concepção de mundo, de sociedade, de homem e de escola. No período ditatorial entre as décadas de 1960 e 1980, prevaleceu o caráter autoritário e centralizador no país, demarcando uma postura de censura também no âmbito escolar, a partir da ênfase em único método de ensino, o tecnicista.

As décadas de 1970 e 1980 foram marcadas pela efervescência dos movimentos sociais e políticos na luta por uma sociedade democrática, autônoma e participativa, com o poder de decisão da população, por meio dos fóruns, conselhos, conferências, as quais possibilitassem envolvimento da população nos âmbitos sociais, políticos, culturais e educacionais.

No cenário educacional, as influências dos dispositivos legais e do contexto político, pós 1980, iniciou uma cultura da defesa pela gestão democrática, compreendida como concepção que contribui para a construção coletiva de uma proposta de educação, considerando a realidade da escola e de seus agentes internos e externos. No entanto,

[...] na realidade educacional brasileira, a gestão democrática foi resultado de lutas e de embates no âmbito social e político para que princípios como a participação, a autonomia e a descentralização do poder pudessem ser implementadas na escola pública (Silva; Silva, 2023, p. 178).

O processo de implementação da gestão democrática desde a década de 1980 não tem sido simples, uma vez que a concepção em análise rompe com o modelo posto durante muito tempo e retira dos gestores o poder de decidir os caminhos a serem seguidos, bem como relativiza a influência dos governantes locais. Estes elementos são entraves para que os municípios, os estados e o Distrito Federal

defendam a concretização da gestão democrática no “chão” das escolas públicas, de modo que todos possam participar, decidir e estar atentos aos encaminhamentos das políticas educacionais.

Outra questão que tem apresentado limites à concretização da gestão democrática é a concepção posta nas políticas educacionais, repercutindo no modo de organização das escolas, nas formas de avaliação, no currículo e na formação dos profissionais da educação, a partir de um modelo neoliberal e gerencial, rompendo com os preceitos democráticos defendidos nas décadas de 1970 e 1980. Desse modo, notam-se muitos entraves para a vivência da gestão democrática como direcionamento político-educacional nas escolas públicas.

Assim, pode-se declinar que o objetivo da pesquisa foi apresentar o papel da gestão escolar na organização da escola, a partir da realidade do município de Palmeira dos Índios, no estado de Alagoas, compreendendo a gestão escolar como um processo complexo e dinâmico, desenvolvido nas relações humanas.

No tocante à metodologia, a abordagem utilizada foi a qualitativa, optando pela descrição, análise e pelo entendimento das configurações mais relevantes do contexto educacional que se preocupam com a proposta do estudo (Marconi; Lakatos, 2018). O estudo de caso (Yin, 2015) foi realizado como técnica de pesquisa pela necessidade de entender em profundidade diferentes perspectivas do tema, captando, assim, dimensões particulares, por meio da análise pormenorizada do recorte empírico desenvolvido.

Acerca do *lôcus* de pesquisa, elegeu-se como participantes os gestores escolares em exercício da Rede Municipal de Palmeira dos Índios, no estado de Alagoas, no período compreendido entre agosto de 2021 a junho de 2022. Sendo assim, para a coleta de dados, utilizou-se como técnica a entrevista semiestruturada com os gestores das 4 escolas da Zona Urbana e 6 escolas da Zona Rural do Município de Palmeira dos Índios, totalizando 10 participantes de pesquisa. Dos 10 gestores participantes, há 9 pessoas do gênero feminino e uma pessoa do gênero masculino. Justifica-se a escolha deste universo de pesquisa, por serem essas as maiores escolas em quantidade de

alunos e em estrutura física e por estarem em bairros estratégicos, no âmbito da Zona Urbana, e comunidades rurais com grande número de habitantes.

Para melhor compreensão, o quadro 1 apresenta uma síntese das características dos participantes da pesquisa:

Quadro 1 – Características dos participantes da pesquisa

GESTOR ESCOLAR	FORMAÇÃO INICIAL / ANO DE CONCLUSÃO	TEMPO DE ATUAÇÃO NA GESTÃO	FORMAS DE PROVIMENTO
A	Pedagogia (2002)	2 anos e 10 meses	Indicação
B	Geografia (2006)	26 anos	Indicação
C	Pedagogia (2006)	4 anos	Indicação
D	Ciências Biológicas (2002)	9 anos	Indicação
E	Pedagogia (2011)	1 ano e 4 meses	Indicação
F	Pedagogia (-)	4 meses	Indicação
G	História (1985)	8 meses	Indicação
H	Teologia (2003)	1 ano e 10 meses	Indicação
I	Letras (2006)	2 anos e 7 meses	Indicação
J	Estudos Sociais (2004)	7 anos	Indicação

Fonte: Os autores

O texto está dividido em duas partes que se completam, além da introdução e das considerações finais. Na primeira, dialoga-se sobre o papel do gestor escolar na realidade da escola pública, tendo como

referência a concepção da gestão democrática posta nos dispositivos legais. Na segunda parte, apresenta-se a realidade da gestão escolar no município de Palmeira dos Índios, a partir do resultado da pesquisa e das vozes dos gestores.

O PAPEL DO GESTOR ESCOLAR NA REALIDADE DA ESCOLA PÚBLICA

A educação, como campo complexo, é composta por diferentes segmentos, os quais têm distintos papéis para a consolidação da função social da escola, de modo a garantir que o direito à educação seja cumprido, conforme os preceitos legais. Os gestores escolares, nessa perspectiva, têm um papel importante no processo de organização da escola, permitindo que o ambiente escolar esteja democratizado para atender as demandas educacionais da comunidade na qual a escola está localizada.

Na visão de Cury (2002), a gestão escolar é a execução de uma administração concreta, expressando anseios de crescimento dos indivíduos como cidadãos e da sociedade democrática, até porque só se concebe a ideia de democracia diante de práticas representativas desse conceito, que necessitam sair do prisma puramente conceitual para uma determinada efetividade.

Dessa forma, a gestão democrática apresenta uma concepção de sociedade que busca a coletividade da população como princípio fundamental e, sobretudo, que a democratização (acesso, permanência e sucesso) seja condição necessária para a qualidade e efetividade da educação, na medida em que possibilita que a escola crie vínculos com a comunidade onde está inserida.

Nessa perspectiva, pensar sobre o papel do gestor escolar em meio a complexidade social é analisar os preceitos que embasam a sua formação, a sua concepção de educação e os caminhos formativos que cada profissional trilhou, a fim de perceber as nuances que permeiam cada prática, cada orientação e a condução das ações educacionais. Na concepção de Lück (2014, p. 145):

O alerta aos gestores educacionais no sentido de que deem atenção às práticas de liderança é fundamental, uma vez que já se tem observado entre nós a tendência de se mudar denominações do trabalho, sem mudar suas práticas, vindo, dessa forma, a desgastar os novos conceitos criados para representar práticas mais significativas, em acordo com novos desafios. O exercício da liderança é fundamental ao processo educacional, de modo que possa superar sua tendência reprodutivista que limita enormemente a qualidade do ensino. A mobilização das pessoas para aprenderem em conjunto, vislumbrarem novos horizontes e novas práticas educacionais, desenvolverem o espírito de realização e entusiasmo, como parte da alegria de aprender.

Para Lima (2003, p. 75), a participação é um princípio importante para consagrar a mobilização, pois:

Uma vez consagrado o direito de participar, as regras formais regulamentam o exercício desse direito, organizam e estruturam a participação, legitimam certas formas de intervenção e impedem formalmente outras. [...] Nesse sentido, a participação formal é uma participação normativamente referenciada, prevista e regulamentada, podendo ser entendida como participação legalmente autorizada ou simplesmente como participação legal.

A partir da percepção dos autores, é possível notar a importância de o planejamento ser construído coletivamente e da cultura organizativa da escola ter como dimensão a participação. Desse modo,

[...] a cultura da organização, em diferentes espaços e aspectos, é uma ação que se evidencia como necessária para concretizar os objetivos e anseios almejados. Na escola, a cultura organizativa é o elemento basilar para os encaminhamentos propostos (Gomes, Silva, Silva, 2021, p. 98).

A identidade da escola é formada por um conjunto de experiências que são construídas por todos os partícipes, de modo que é visivelmente conhecida pelos que estão em seu cotidiano, sejam eles visitantes, professores, estudantes, pais e/ou responsáveis, e pela comunidade local.

Estas experiências são construídas a partir da visão que se tem de educação, das orientações locais e do processo cultural de cada profissional, o qual demonstra em suas ações o significado da educação

e da mobilização política e social que esta pode representar em sua atuação. Assim, ao gestor escolar cabe estar atento aos encaminhamentos educacionais e à cultura que vai se estabelecendo sobre a educação e as propostas que são evidenciadas no interior da escola.

A autonomia dos profissionais da educação é um outro princípio que necessita estar presente no contexto da organização escolar, com a finalidade de que as decisões coletivas sejam realizadas, pensadas na dimensão da melhoria escolar e da construção da proposta pedagógica da escola. Neste sentido, “pedagogia e administração são, na escola, termos indissociáveis e é na escola, de resto, que adquirem plena unidade e expressão, tornando-se inseparáveis pela ação educativa” (Lima, 2013, p. 67).

As práticas vivenciadas pelo conjunto de profissionais da educação necessitam estar em sintonia com a proposta de educação que a escola defende para que se configure como um projeto vivo e dinâmico, desenvolvido por todos que frequentam o espaço.

De modo geral, nota-se que os princípios da participação e da autonomia estão imbricados e, juntos, contribuem para a construção de um espaço diálogo e equânime, pois através desses elementos, segundo Azevedo (1999, p. 153):

[...] é possível a articulação entre os saberes da comunidade e o conhecimento científico acumulado, possibilitando a construção de novos conhecimentos, através dos quais os diferentes sujeitos que se relacionam com a escola articulam suas capacidades, suas experiências, seus saberes, contribuindo para que a escola seja um espaço onde todos aprendem e ensinam. Por outro lado, a prática interativa e participativa desenvolve a capacidade e o gosto pela observação, pela investigação, transformando a escola em lugar estimulante para o desenvolvimento do conhecimento científico.

Nessa concepção, necessário se faz o que as formações inicial e continuada dos gestores sejam pautadas na complexidade, na práxis, na dinamicidade e na dialogicidade, pensadas e refletidas por quem tem contato com a escola e dialoga com a sua realidade, de modo que seja uma via de mão dupla. Seguir um caminho diferente deste, conforme Azevedo (1999, p. 148), é traçar metas neoliberais que estão

vinculadas à lógica e aos valores do mercado, em que a função da escola é preparar os estudantes exclusivamente para a empregabilidade.

Nessa lógica, nota-se que as contradições estão presentes no âmbito escolar, por meio das orientações políticas, repercutindo na concepção de educação e de homem que se pretende formar. Na visão de Silva e Lelis (2022, p. 6), “as pautas em ação, no contexto da escola pública, dialogam diretamente com a gestão gerencial, objetivando concretizar as ações dos profissionais da educação como agentes multiplicadores de uma concepção de educação competitiva, eficiente e eficaz”.

As interferências da política educacional direcionada às posturas dos princípios empresariais para a comunidade escolar repercutem na forma de agir e conduzir os processos educativos, sendo o gestor escolar cobrado por resultados quantitativos, de modo que este exige resultados dos demais profissionais, com a finalidade de responder positivamente ao Estado e ao sistema. Enfim, percebe-se que há um distanciamento entre as concepções apresentadas e o gestor escolar está inserido nessa seara complexa para cumprir com a sua função.

No contexto da escola pública há interferências diversas e cada rede/sistema de ensino apresenta as suas orientações para alcançar os seus objetivos educacionais. De modo geral, o gestor escolar está presente no espaço educativo e tem contribuições para enfatizar sobre o cotidiano da escola, a partir de suas experiências. Eis, o objetivo da próxima seção.

A gestão escolar no município de Palmeira dos Índios

O município de Palmeira dos Índios, no estado de Alagoas, Nordeste do país, fica localizado a uma distância de 130 km da capital alagoana. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, em 2021, são aproximadamente 73.400 mil habitantes que formam a cidade, incluindo as zonas rural e urbana, possuindo 132 anos de emancipação política. Em relação à Educação, o município possui seis centros de Educação Infantil e vinte e sete escolas de Ensino Fundamental, totalizando trinta e três escolas na rede

municipal, distribuídas nas zonas rural e urbana. Cabe destacar que em algumas escolas da zona rural há escolas que atendem crianças da Educação Infantil e do Ensino Fundamental, anos iniciais e finais, devido à demanda local.

Acerca da forma de provimento do cargo de gestor escolar na rede pública municipal de Palmeira dos Índios, atualmente, a cultura ainda é a indicação dos profissionais, conhecido como cargos de confiança. No entanto, rompendo com este paradigma, em 22 de abril de 2022, foi criada a Lei n. 2.461/2022, que dispõe sobre a eleição direta para diretor e vice-diretores das escolas da Rede Municipal de Palmeira dos Índios. A publicação da Lei é um marco histórico para a educação palmeirense, uma vez que poderá acabar com o clientelismo político no processo de indicação para a gestão escolar, possibilitando que a comunidade participe da escolha do dirigente da instituição escolar que ela faz parte. No entanto, até a sistematização do presente artigo, a referida Lei não havia sido efetivada e os gestores escolares continuam sendo escolhidos por indicação política.

Como já sinalizado, participaram da pesquisa dez gestores escolares, os quais atuam nas zonas urbana e rural. Em primeira ação, foi questionado aos participantes sobre a forma que eles tiveram acesso à escola, na função de gestor escolar, e suas respostas foram:

Gestor A - "Via indicação".

Gestor B - "Fui convidada pelo trabalho que eu vinha desenvolvendo como educadora".

Gestor C - "Aqui no município ainda é indicação, fui convidada pelo prefeito".

Gestor D - "Eu não entrei por processo de gestão democrática. Eu entrei por indicação. Eu estava numa sala de aula e a secretária me chamou para fazer parte desse grupo e até hoje eu estou".

Gestor E - "Recebi o convite e aceitei. Isso se deu pelo trabalho que eu desenvolvi na coordenação pedagógica de outra escola".

Gestor F - "Através de indicação".

Gestor G - "Recebi o convite e aceitei".

Gestor H - "Por indicação".

Gestor I - "Indicação, por eu estar há mais de 20 anos como funcionária da escola e conhecer a comunidade e o corpo de funcionários".

Gestor J - "Por indicação".

Por meio das respostas, pode-se observar que todos os entrevistados foram indicados ao cargo de gestor escolar, pois é uma prática histórica/cultural do município. Alguns relataram ter sido convidados pelo trabalho que estavam desenvolvendo em outra função ou como professores e que resultou como uma promoção pelo trabalho realizado, outros que foram convidados por lideranças políticas, como prefeito e secretária de educação. Nota-se, a partir desse segundo grupo que o caráter profissional pode não ser um critério para atuar na gestão escolar, mas ter proximidade com os gestores municipais e estar à serviço da gestão local.

Embora a gestão democrática exija o acesso à função de gestor escolar de forma participativa, não há normatividade que determine a escolha do gestor escolar em âmbito nacional, permitindo que os sistemas de ensino estaduais, municipais e distrital possuam suas particularidades, como é o caso do município de Palmeira dos Índios, no estado de Alagoas, em que o processo de escolha ainda é por indicação política. Entende-se que a expressão “indicação política” no contexto educacional do município é a escolha feita pelo chefe do Poder Executivo ou por integrantes do Poder Legislativo.

A forma de provimento ao cargo de gestor escolar por meio da indicação política pode não favorecer os princípios democráticos e a construção coletiva de um modelo de educação. A indicação política descaracteriza a autonomia das comunidades local e escolar em desenvolver a escolha dos seus gestores, bem como configura-se como uma ação interventora, indo de encontro com a proposta da gestão democrática no espaço escolar. Na visão de Azevedo (1999, p. 149), “embora a eleição de diretores e a de Conselhos Escolares não garantam a democratização da escola, é importante afirmar o papel fundamental desses mecanismos para democratizar e redefinir as relações de poder no interior dela”.

Nessa visão e com base nos dados coletados, afirma-se que a forma de provimento ao cargo de gestor escolar no município de Palmeira dos Índios necessita ser reconfigurada, consolidando a Lei n. 2.461/2022, que dispõe sobre a eleição direta para gestores e vice-gestores das escolas da Rede Municipal, oportunizando a ruptura

histórica de indicação política a esse cargo. Desse modo, será restaurado os princípios postos nos dispositivos legais, com a finalidade de buscar a garantia da participação, da autonomia, como também da construção/vivência do Projeto Político Pedagógico das escolas e da existência de órgãos colegiados autônomos e comprometidos pela mudança social (Paro, 2003).

A partir da realidade encontrada na forma de provimento ao cargo de gestor escolar, foi questionado se, ao ser indicado à função, teve alguma preparação/formação para atuar nas escolas. As respostas foram:

Gestor A - "Não. Somente uma conversa com algumas orientações técnicas sobre com quem falar e quais os setores se dirigir de acordo com as necessidades. Algo bem básico".

Gestor B - "Sim, o município sempre faz treinamento com os gestores, que nós chamamos de capacitações, formações. Isso nos enriquece sempre. Hoje, nós também somos convidados, temos nossos encontros pedagógicos e a cada dia é um novo aprendizado".

Gestor C - "Não, a gente recebe as formações e as orientações da SEMEDE".

Gestor D - "Então, a secretaria não dá um suporte. Pelo menos, eu entrei sem muita experiência eu fui adquirindo com a prática e adquirindo ao longo do tempo. Você vai atuando e a secretaria vai disponibilizando algumas formações. Principalmente em relação a questão dos recursos financeiros e pedagógico. Então a gente tem assim reuniões frequentes e dentro dessas reuniões a maioria das vezes a gente tem também formações".

A formação continuada é um elemento norteador das experiências a serem vivenciadas no contexto escolar, configurando-se como dimensão necessária para a atuação dos gestores escolares. Nesse sentido, nota-se que dos participantes da pesquisa, apenas 1 (um) sinalizou que teve orientação e formação antes de ser inserido na escola como gestor escolar. É relevante compreender o sentido das vozes dos participantes para que se visualize os desafios que os profissionais enfrentam em seu cotidiano.

O gestor escolar, ao chegar no espaço educativo, enfrenta diferente situações e este deve estar preparado profissionalmente, em todas as dimensões, para que possa refletir sobre cada situação e atuar de forma coletiva, mobilizando os diferentes segmentos na construção de

práticas democráticas. Diante desses fatores, os profissionais da educação precisam, ao tornarem-se gestores escolares, de uma formação específica para exercer a função, com intuito de visar, sobretudo, contribuir com o desenvolvimento profissional desse professor/gestor e com a organização e gestão da escola.

A formação continuada não é o acúmulo de cursos, certificados e conhecimentos práticos adquiridos ao longo do tempo. É a construção permanente do saber, tendo práticas que se transformam constantemente, e o gestor escolar precisa estar atualizado, buscando, assim, conhecimentos que auxiliem os profissionais que estão sob sua liderança. A formação continuada, na perspectiva de Azevedo (1999, p. 148), “trata-se de ressignificar o caráter humanístico; a educação pública como direito social e como conquista democrática associada à luta para cidadania”.

Foi questionado aos gestores escolares, participantes da pesquisa, se os conhecimentos que eles tinham foram suficientes para atuar na escola pública, que se chegou às seguintes respostas:

Gestor A - “Não foram suficientes, porém foram importantes. A cada dia aparecem situações que exigem de nós reflexão, aprimoramento da prática e sabedoria para lidar com a equipe, estudantes e pais da melhor forma. Essa construção se dar, claro, a partir dos nossos conhecimentos e até do jeito de ser e ver o processo educacional, porém nem sempre é fácil, porque cada situação tem seu grau de complexidade”.

Gestor B - “Eu sempre estou buscando novos conhecimentos, então eu tinha bons conhecimentos.”

Gestor C - “Sim, mas na verdade é o dia a dia que ensina, não é? É muito mais a prática do que a teoria”.

Gestor D - “Os conhecimentos da gente nunca são suficientes, né? Para gente atuar, a gente sempre tem que estar buscando novos conhecimentos. Mas assim, eu fui gestora durante um ano na rede estadual isso fez aprender bastante. Então quando eu cheguei na gestão, tenho experiência de um ano de gestão na rede estadual. Isso contribuiu muito para o andamento do trabalho. Eu sempre me espelhei em boas gestoras também e eu avaliava os pontos positivos dela e tentei adaptar pra realidade da gente e graças a Deus deu certo. Mais ou menos isso”.

Gestor E - “Sim, pela experiência que eu tive na outra escola, com o aprendizado baseado na gestão da minha ex-diretora”.

Gestor F - “Sim, porque eu já trabalhava junto a gestora anterior”.

Gestor G - “Sim, atuei como inspetora escolar por 10 anos na GERE”.

Gestor H - “Sim, pois já fui gestora em 2008”.

Gestor I - “Não, não tinha experiência como diretora. Tive que pedir ajuda a outras diretoras e estudar bastante”.

Gestor J - “Sim”.

As experiências educacionais vivenciadas em situações anteriores contribuem para o aprimoramento de novas práticas, novos contatos e novas ações no âmbito das relações pessoais, na forma de organização da escola e nas problemáticas que surgem no cotidiano da escola pública. Por isso, percebe-se que os participantes da pesquisa enfatizam que os conhecimentos que tinham contribuíram para o desenvolvimento das atividades na escola.

De modo geral, nota-se que cada experiência é única, cada escola possui a sua cultura organizacional e sua dinâmica. Outro elemento que ficou marcado nas vozes dos participantes é que as situações que são vivenciadas na escola possibilitam reflexões, aprendizagens e mobilizam saberes que foram adquiridos em momentos anteriores. Desse modo, ao gestor escolar cabe estar em constante mudança de paradigma, ter formação continuada que possibilite reflexões, a fim de mobilizar conhecimentos sobre recursos humanos, gestão de pessoas, administrativos, financeiros e pedagógicos (Lück, 2009).

Outra reflexão que é possível fazer é a de que o gestor escolar tem uma tarefa complexa. Ele necessita estar preparado para gerir uma instituição educativa, com todos os seus problemas, as múltiplas situações e a diversidade de pessoas, com culturas e histórias diferentes, repercutindo na forma de enxergar o outro, os acontecimentos e as dinâmicas existentes. Assim, para ser um gestor escolar se faz necessário que a sensibilidade, o senso crítico e a empatia sejam ações presentes em seu cotidiano.

Nesse sentido, é válido ressaltar a necessidade de ter experiência docente antes de assumir a gestão de uma escola, uma vez que o profissional conhece o “chão” da sala de aula e tem uma visão pedagógica da realidade escolar. A escola é o local de formação para a vida social e, conseqüentemente, a gestão, os professores, os pais e os estudantes são responsáveis por essa construção, contribuindo

para a mudança da cultura organizacional da escola e das dinâmicas políticas e sociais.

Para finalizar, foi questionado os gestores escolares quais eram os principais desafios enfrentados no contexto escolar. As respostas pontuaram para as seguintes reflexões:

Gestor A - "O processo educacional é algo complexo e exige do gestor cada vez mais atenção. Acredito que é possível destacar como desafiador: manter a equipe motivada e com foco; buscar uma relação de proximidade com as famílias destacando a importância da escola para a vida dos estudantes; monitorar e incentivar a participação ativa dos estudantes nas aulas, uma vez que a escola que trabalho está situada no espaço rural e atende a comunidades de difícil acesso".

Gestor B - "A forma de trabalhar com os alunos. São realidades diferentes e isso dificulta o trabalho pedagógico. Ter empatia e conhecer todos os alunos".

Gestor C - "São inúmeros desafios, mas o principal é a ausência da comunidade escolar".

Gestor D - "Acho que o maior desafio hoje é o pós-pandemia. Acho que essa recomposição e essa aceleração do processo e na aprendizagem está sendo um desafio. E eu acho também que é a ausência da família. Eu acho que hoje a gente é um desafio, porque cada vez mais a gente percebe que algumas famílias se omitem. De algumas situações e eu entendo como um desafio: manter a família conectada à escola".

Gestor E - "Esses dois anos praticamente de pandemia eu acho que o desafio é de fazer com que todos os alunos sejam atendidos, de forma igualitária".

Gestor F - "O período remoto, porque a escola está situada numa periferia e nem 30% dos estudantes participavam das aulas remotas. A escola não tinha como atender aos alunos e fazer com que eles interagissem diariamente. A assistência aos estudantes veio melhorar depois que a secretaria disponibilizou um ônibus para que pudéssemos levar as atividades impressas e os livros didáticos aos estudantes".

Gestor G - "São vários. Neste ano, destacou-se e se tornou bastante desafiadora a reforma estrutura da escola. Hoje, estamos divididos em dois locais e tem realmente sido um grande desafio".

Gestor H - "Estimular competências e habilidades no século 21; incluir a tecnologia em sala de aula; motivar o corpo docente; manter o fluxo financeiro saudável; problemas de comunicação; incentivar a participação dos pais na rotina escolar; delegar tarefas."

Gestor I - "São muitos os desafios, principalmente situações que estão fora do nosso alcance: falta de professor, problemas de água potável, merenda escolar, transporte escolar, problemas com a família, problemas de aprendizagem."

Como é possível perceber, a escola pública tem diferentes desafios e cada gestor escolar, a partir de sua realidade, externou as suas questões, repercutindo em situações complexas que prejudicam o bom andamento das atividades pedagógicas e administrativas. O contexto em que a pesquisa foi desenvolvida, durante a pandemia, marcou significativamente as escolas, os profissionais e os estudantes, principalmente no cenário de desigualdade que a classe trabalhadora vive, não tendo condições de garantir o básico para a sua sobrevivência. No âmbito educacional, a pandemia revelou o quanto a falta de condições estruturais prejudicou a aprendizagem dos estudantes, dificultando o acompanhamento pelos docentes.

Situações diversas foram pontuadas pelos gestores escolares que necessitam ser refletidas, uma vez que muitas delas demandam à competência de questões externas, como por exemplo, a falta de professores, problemas de água potável a ser oferecida aos estudantes, merenda escolar, transporte escolar, enfim, são circunstâncias que repercutem no trabalho dos profissionais da educação e no processo organizacional da escola, mas que sem a atuação dos espaços macro, como as secretarias de educação, não é possível desenvolver um trabalho significativo.

Os problemas educacionais, como os citados pelos gestores, comprometem a qualidade da oferta da educação e a democratização (acesso, permanência e sucesso), bem como o papel da escola em garantir os direitos básicos aos estudantes. Para Azevedo (1999, p. 154), “a democratização do acesso transcende, portanto, os padrões de ensino regular, passando por grandes investimentos, voltados aos segmentos normalmente esquecidos e excluídos”. Entre os excluídos é possível destacar os analfabetos, os portadores de deficiências, as crianças de rua e os filhos da classe trabalhadora que não tiveram acesso à escolarização básica, às comunidades quilombolas e ribeirinhas, entre outros grupos.

Outros destaques feitos pelos gestores escolares, referem-se à dimensão da relação interpessoal e da mobilização para manter a equipe atuante e motivada, de modo que estejam em sintonia com as questões que são desenvolvidas pela escola. A cultura da participação

e da mobilização é uma construção diária e que necessita de muita disposição dos gestores escolares para criar e manter o processo participativo.

O incentivo à participação dos pais na rotina escolar também está imerso no contexto da mobilização, uma vez que é uma cultura que necessita de tempo, de dinâmica coletiva e de compromisso para que os responsáveis possam estar envolvidos na escola.

No contexto de algumas escolas de Palmeira dos Índios, estar na zona rural também é um desafio a ser enfrentado, por conta das dificuldades de condições sociais, de acesso às tecnologias, de estrutura dos prédios, entre outras questões. Nesse sentido, estar na gestão escolar de uma escola do campo é um desafio complexo, muito além dos que são vivenciados pelos profissionais da zona urbana, por suas questões peculiares. A educação, em suas diferentes dimensões, carrega consigo muitos dilemas que dependem da política macro e de ações hierárquicas, dificultando a democratização e a construção de uma educação pública de boa qualidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A educação, como dimensão complexa, carrega consigo diferentes circunstâncias que impactam na cultura organizativa da escola e na mobilização de construção de um modelo de educação que se faz no cotidiano das práticas educativas. No campo da gestão escolar e das políticas públicas educacionais, há uma forte influência no paradigma que se instaura em suas múltiplas dimensões (currículo, avaliação, formação, gestão) e nas orientações a serem vivenciadas na escola.

Desse modo, o objetivo da pesquisa foi apresentar o papel da gestão escolar na organização da escola, a partir da realidade do município de Palmeira dos Índios, no estado de Alagoas, compreendendo a gestão escolar como um processo complexo e dinâmico, desenvolvido nas relações humanas. Os resultados apontaram para um campo educacional que necessita de uma reconfiguração, por meio de reflexões e de organização no âmbito da

gestão escolar, a fim de atender os preceitos postos pelos dispositivos legais que regulamentam a educação.

Em relação à forma de provimento ao cargo de gestor escolar, nota-se um modelo de indicação política, pautado nos interesses dos gestores municipais, com a finalidade de perpetuar episódios que estejam vinculados ao projeto político partidário local. Essa ação não se configura em uma educação que visa à transformação, à autonomia e à democracia, divergente com os encaminhamentos políticos e educacionais do atual Plano Nacional de Educação (2014/2024).

Sobre a formação dos gestores escolares, os resultados mostraram que há pouca influência com o cotidiano vivenciado pelos profissionais. O setor responsável que deveria estar preocupado com a formação continuada dos gestores escolares não dialoga com eles para possibilitar experiências formativas que contribuam para o contexto da escola pública. Outra questão, apontada pelos participantes, é a preparação antes de atuar como gestor escolar que não há, dificultando a atuação do profissional que está à frente das escolas.

Os desafios evidenciados pelos gestores escolares são de dimensões política, administrativas e pedagógica. Notou-se uma forte demanda que necessita ser sanada pelos gestores municipais, a partir das políticas educacionais, pois são responsabilidades deles, como as questões de reformas, merenda e de transporte escolar. Outro fator administrativo pontuado foi o desafio vivenciado pelos gestores escolares que trabalham na zona rural, pois são escolas que necessitam de maiores investimentos estruturais, água potável, melhoria na democratização (acesso, permanência e sucesso) e condições de trabalho para os profissionais.

A escola é o espaço de aprendizagem coletiva, de decisões compartilhadas e de construção de possibilidades para alcançar a emancipação humana, social, econômica, política e cultural, dimensionando oportunidades nas diversas relações. Nesse contexto, a escola pública, por receber os filhos da classe trabalhadora, necessita estar em sintonia com um projeto de transformação e de rompimento com a exploração e a subserviência.

Ao gestor escolar, nesse cenário, cabe a tarefa de estar estabelecendo ações que mobilizem as comunidades local e escolar, construindo possibilidades de atuação democrática para todos os segmentos e atuando em uma posição de compartilhamento nas decisões. Essas práticas requerem uma formação crítica e reflexiva, pois sem elas não é possível de vivenciar uma educação que inclua os que formam a escola.

A formação continuada em uma perspectiva crítica possibilita ações contra hegemônicas que vão além das orientações neoliberais, por meio da cultura de resultados, do currículo prescrito e na formação pragmática, em um direcionamento unilateral, com foco na servidão do sistema capitalista e desumano. A problemática que está posta para a educação e, conseqüentemente, à gestão escolar é vivenciar uma prática educativa humana, feita com e para pessoas que têm sonhos, anseios e aspirações individuais e coletivas. Estabelecer e vivenciar objetivos que mobilizem esses sentimentos é a principal provocação daqueles que estão no chão da escola pública. Eis, portanto, o desafio!

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, A. E. M. **O princípio da gestão democrática na educação pública**. Brasília: Líber Livro: Faculdade de Educação de Brasília, 2012.

AZEVEDO, J. C. Escola Cidadã: a experiência de Porto Alegre. *In*: OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, M. R. T. (Orgs.). **Política e Trabalho na Escola: administração dos sistemas públicos de educação básica**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 53. ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2018.

BRASIL. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, **LDB**. 9394/1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm
Acesso em: 5 dez. 2021.

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 2.461/2022, em 10 de maio de 2022 - Dispõe sobre a escolha, mediante eleição direta, de Diretores Gerais e Diretores Adjuntos das Escolas da Rede Municipal de Ensino de Palmeira dos Índios/AL e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Palmeira dos Índios – AL, 10 de maio de 2022.

CABRAL NETO, A. Gerencialismo e Gestão Educacional: cenários, princípios e estratégia. In: FRANÇA, M.; BEZERRA, M. C. (Org.). **Sistema Nacional de Educação e o PNE (2011-2020): diálogos e perspectivas**. Brasília: Liber livro, 2009.

CURY, C. R. J. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Cadernos de Pesquisa**, n.116, p.245-262, jun. 2002.

FERREIRA JR. A.; BITTAR, M. Educação e ideologia tecnocrática na ditadura militar. **Cad. Cedes**, Campinas, vol. 28, n. 76, p. 333-355, set./dez. 2008.

GOMES, E. P. S.; SILVA, A. V.; SILVA, G. A gestão escolar em tempos de pandemia na capital alagoana. In: DIÓGENES, E. M. N.; PEREIRA, M. B. N.; SANTOS, I. M. (Orgs.). **Políticas Educacionais na Era do Ultra (neo)liberalismo**. Curitiba: CRB, 2021.

LIMA, L. C. **A escola como organização educativa: uma abordagem sociológica**. São Paulo: Cortez, 2003.

LIMA, L. C. **Organização escolar e democracia radical: Paulo Freire e a governação democrática da escola pública**. São Paulo: Cortez, 2013.

LÜCK, H. **Dimensões da Gestão Escolar e suas Competências**. Curitiba: Ed. Positivo, 2009.

LÜCK, H. **Liderança em gestão escolar**. Petrópolis: Vozes, 2014.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2018.

PARO V. H. **Gestão democrática da escola pública**. 14. Ed. São Paulo: Cortez, 1996.

SILVA, E. E. G.; SILVA, G. A gestão escolar democrática como processo de construção. *In*: SILVA, G.; PALMEIRA, L. L. L. (Orgs.).

Os (des)caminhos da escola pública: os seus percursos frente a uma retomada democrática. São Carlos: Pedro & João Editores, 2023.

SILVA, G.; LELIS, C. R. S. As orientações da política educacional e suas interfaces na escola pública. **Educação Básica em Revista**, v. 8. n. 1, p. 3-14, 2022.

WERLE, Flavia. **Conselhos Escolares** – implicações na gestão da Escola Básica. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos.** 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

CAPÍTULO 7

A IMPORTÂNCIA DO ACOLHIMENTO PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL

Carolina Salinas Piorini

Resumo: O presente artigo tem por objetivo explicitar a importância do acolhimento na Educação Infantil, ao evidenciar a sua essencial presença para a promoção dos direitos e do atendimento de qualidade de crianças de zero a cinco anos e onze meses, em diferentes dimensões. Baseado na revisão bibliográfica de autoras e autores que versam sobre acolhimento, escuta ativa e concepção de crianças e infâncias, este trabalho relaciona esses três elementos para discutir como acolher crianças, profissionais e famílias. Finalmente, reconhece-se a relevância da necessária mobilização de políticas públicas para a formação, conscientização e orientação de profissionais a fim de que o acolhimento esteja diária e frequentemente presente em todo o contexto da instituição de Educação Infantil.

INTRODUÇÃO

Tão lembrado nas discussões sobre a Educação Infantil, o acolhimento, como uma atitude política, deve estar presente do início ao fim do ano letivo. Muito mais amplo que restrito a um único período, o acolhimento busca garantir a qualidade do cuidar e educar na instituição de crianças de zero a cinco anos e onze meses cotidiana e frequentemente: do momento em que se planeja a entrada das crianças, percorrendo a sua recepção, permanência e saída do ambiente escolar.

Segundo Staccioli (2013, p. 124), “para acolher é preciso, antes de tudo, aprender a ver e a prever”. Assim, o acolhimento perpassa a dimensão daquilo que já se conhece e se busca conhecer e compreender sobre as crianças, professoras (concursadas e contratadas temporária ou eventualmente), auxiliares, estagiárias, agentes educacionais, funcionárias e as famílias, e, portanto, orienta os planejamentos e as ações dentro da instituição respeitando a dignidade e a integridade de todas e todos.

Em vista disso, é importante reiterar que “pensar o acolhimento na Educação Infantil significa olhar para além das relações que se constituem em sala entre educadores e bebês” (Fernandes; Ferrara, 2023, p. 178). Acolher requer atitudes individuais e coletivas, demanda posturas e a tomada de decisões que reverberam em toda a instituição na busca por promover uma educação de qualidade.

Isto posto, no ambiente educativo, a presença ou a falta do acolhimento transmite informações acerca da sua concepção política e da sua qualidade. Nele, então, expressam-se quais corpos adentram, circulam livremente e permanecem bem e em segurança; quais possuem ou não autonomia; quais são levados ou não em consideração nos planejamentos e nas ações; quais podem reivindicar os seus direitos e quais se calam; quais são bem vindos ou somente tolerados.

Pensando nisso, é possível reconhecer a presença ou a falta do acolhimento em diferentes dimensões: a dimensão da estrutura, dos planejamentos, do currículo, da formação e orientação das profissionais, da organização da rotina, das interações e dos sistemas de avaliação, gestão e acompanhamento do cuidar e educar das crianças.

Em todas essas dimensões, o acolhimento expresso está em oferecer e em como é ofertada a segurança, a confiança, o bem-estar, a sensação de pertencimento, a valorização e o respeito às diferenças; ao combate a todo tipo de violência, ao estímulo à aprendizagem de todas e todos que podem ali entrar e permanecer.

Contudo, o acolhimento só se torna presente quando está associado à escuta ativa de todas e todos. A escuta, segundo Rinaldi

(2016, p. 236), significa “assumir a responsabilidade pelo o que é compartilhado”, o que, muitas vezes, exige da professora atitudes para, até mesmo, resguardar/proteger uma criança de uma possível violência. Assim, acolhe-se escutando e escuta-se acolhendo (Piorini, 2023).

A escuta ativa associada ao acolhimento constante promove o conhecimento e a compreensão necessários para, de fato, legitimar e validar as manifestações e a participação das crianças e de todas as profissionais nas tomadas de decisão, baseando a construção coletiva e democrática da prática educativa.

Visando a escuta das crianças, Crepaldi (2023, p. 220) observa que “o pedagogo aprende mais a falar, a encontrar meios de dizer, de ensinar, do que de prestar a atenção, de ouvir e de escutar, inclusive, a si mesmo”. Dessa forma, ao se basear nos estudos de Malaguzzi, a autora reafirma a importância de se compreender a existência das cem linguagens, isto é, das tantas maneiras de as crianças se manifestarem que vão além da comunicação verbal. A partir dessa compreensão, Crepaldi (2023, p. 221) afirma que “se a criança tem cem (ou mais) linguagens, precisamos multiplicar nossa capacidade de escuta”, visto que “saber escutar é colocar-se verdadeiramente à disposição do outro” (Idem, 2023, p. 2020).

A escuta ativa, portanto, promove uma ação consciente e responsável enquanto se acolhe. Segundo Friedmann (2014, p. 40), “escutar tem a ver com estar presentes, conter a tendência que nós adultos temos de querer entender; e ter a coragem de entrar por inteiro no universo das crianças a partir das nossas impressões, sensações e percepções.” Visando, então, a importância de se conhecer para que seja possível acolher, a escuta surge, enfim, como a “premissa de qualquer relação de aprendizado” (Rinaldi, 2020, p. 125). Contudo, conhecer também perpassa a dimensão do que se compreende por crianças e infâncias.

CONCEBER CRIANÇAS E INFÂNCIAS PARA ACOLHER E ESCUTAR ATIVAMENTE

Somente a partir do que se concebe como crianças e infâncias é que se é possível definir o acolhimento associado à escuta ativa que estará manifestado em cada dimensão. Compreender que há modos distintos de ser criança no mundo e que a experiência de infância, por consequência, também é diversa, faz emergir as crianças de uma invisibilidade histórica e promove o conhecimento e a compreensão sobre elas.

A concepção de crianças e infâncias, que é social e historicamente construída, permite que se compreenda que elas não são categorias universais e únicas (Abramowicz *et al.*, 2010, p. 9), isto é, que devem ser compreendidas a partir do contexto em que vivem. Assim, Abramowicz *et al.* (2010, p. 9) afirmam que

Esse contexto é formado e construído a partir da História e da Geografia, da língua e da cultura de cada lugar em que a criança vive e/ou viveu. Dessa forma para se compreender o que é criança e consequentemente sua infância precisamos localizá-la num tempo e no espaço.

Nessa mesma direção, Sarmiento (2003, p. 8) afirma que “relações desiguais de classe, de gênero e de etnia” marcam as interações entre as crianças e a sociedade. Assim, crianças negras, pardas, indígenas, brancas, com deficiência, neurodivergentes, neuroatípicas, trans, gordas, migrantes e imigrantes, com diferentes situações econômicas e sociais vivenciam tanto infâncias distintas quanto percebem o mundo ao seu redor de modos distintos.

Destarte, entendendo crianças e infâncias no plural, é também possível conceber que, além de elas produzirem suas próprias culturas, compreenderem e atribuírem sentidos à realidade de maneira distinta da adulta (Abramowicz *et al.*, 2010), as crianças pensam e possuem saberes que carecem de reconhecimento e legitimação (Santos; Anjos; Faria, 2017). As crianças são sujeitos históricos e de direitos e são heterogêneas. Assim, ao construir um ambiente acolhedor não só para as crianças, mas, principalmente, junto delas “[...] se está construindo

uma didática com base na vida real, no cotidiano, nas reais exigências das crianças” (Staccioli, 2013, p. 29).

Diante disso, reitera-se que além das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI) estabelecerem a concepção de Educação Infantil baseada em interações e brincadeiras e também nas observações que as professoras fazem sobre as crianças, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) reforça que a Educação Infantil “tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança de até (cinco) anos, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade” (Brasil, 1996, p. 24).

Visando, portanto, o desenvolvimento integral das crianças que se torna possível discutir mais diretamente o seu acolhimento.

O ACOLHIMENTO DAS CRIANÇAS

Fortalecendo-se “à medida que se torna ainda mais presente” (Piorini, p. 56), acolher significa, essencialmente, respeitar e está, junto à escuta ativa e a concepção de crianças e infâncias, em cada processo levando em consideração as especificidades da educação de crianças de zero a cinco anos e onze meses e partindo do princípio que por todo o espaço circulem inúmeras crianças diferentes umas das outras. Assim, perpassando todas as dimensões mencionadas na introdução,

[...] o acolhimento está expresso nos espaços, nas paredes, nos murais, no chão, no teto, nos móveis, na estrutura; está nos cheiros, aromas, cores, luzes, sombras, texturas; nas sensações de frio ou calor; no que está ao alcance das mãos ou naquilo que, mesmo nas “pontas dos pés” ainda não dá para pegar; está no como, onde e quando; está em observar, perceber, prever, refletir, aprender, compreender, em dar-se conta, permitir-se, desconstruir-se; em guiar, orientar, apoiar, acreditar, confiar e dar segurança; está em não impor deliberadamente (Piorini, 2023, p. 56).

Além disso, bem como se preocupa com o acolhimento proposto em tudo aquilo que é oferecido às crianças por meio dos espaços, interações, materiais, atividades, jogos e brincadeiras, o acolhimento

está na constante atenção em como se está comunicando com as crianças; na postura, no movimento do corpo; no tom de voz utilizado, nas expressões faciais e corporais.

Nessa direção,

É importante pedir licença, expressar interesse e respeito pela atividade e pelos objetos. Reproduzir gestos conhecidos, fazer algumas perguntas que mostram interesse e curiosidade, sair das obviedades cotidianas e permitir-se observar atenta e respeitosamente o que acontece, porque, seja o que for, é único (Crepaldi, 2023, p. 223).

Todo esse movimento de acolhimento das crianças está intimamente relacionado com a escuta ativa delas. São nessas interações que é possível desenvolver e aprimorar a capacidade da escuta que, por sua vez, promoverá maior qualidade ao acolher, reforçando a compreensão de que onde há escuta ativa há acolhimento (Piorini, 2023).

Pensando nisso, é essencial considerar que o acolhimento que é proposto às crianças transmite inúmeras informações e compreensões para elas, daí então também a importância de como se concebe crianças e infâncias. As crianças interpretam e atribuem sentidos às ações direcionadas a elas. Segundo Tardos (2016, p. 64),

Os movimentos ternos e delicados expressam atenção e interesse, ao passo que os gestos bruscos e rápidos são sinais de indiferença, desatenção ou impaciência. [...] O gesto calmo e lento, enquanto pega a sua cabeça e seu tronco, pode não só evitar que a criança se crispe após o movimento rápido e inesperado, mas, também, dar-lhe-á a entender que ela espera sua participação e que conta com sua cooperação em tudo que vai acontecer.

A partir dessa compreensão, Fernandez e Ferrara (2023, p. 172) acreditam que “acolhimento diz respeito à maneira como nos relacionamos com as pessoas à nossa volta e ao interesse demonstrado por tudo aquilo que expressam” e, sendo assim, “a qualidade das relações que os bebês constroem no ambiente escolar está diretamente relacionada à maneira como são acolhidos pelo educador”. Nesse sentido, faz-se ainda importante compreender que

é do olhar sensível dos profissionais que atuam na escola, capazes de perceber o outro e compreender suas necessidades, que surgem possibilidades para a reinvenção diária da rotina, garantindo o atendimento às necessidades de cada um e, por conseguinte, contribuindo para a “dignificação da vida” (Brasil, 2010, p. 6) e a conquista do próprio bem-estar (Fernandez; Ferrara, 2023, p. 169).

Quando a professora (entende-se também as agentes educacionais, auxiliares e estagiárias) conhece a história e o universo das crianças, o seu meio, aquilo que gosta e não gosta, suas preferências, as suas relações, observa como elas se manifestam e as legitima, isso a aproxima delas e, assim, é possível acolhê-las adequadamente.

Isto posto, é importante ter em mente que “nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão” (Brasil, 1990, p. 13). Para tanto, ao se voltar à políticas que respeitam as crianças e os seus direitos, o documento intitulado “Critérios para um atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças” (Brasil, 2009) vem a corroborar com a discussão sobre o acolhimento na instituição.

Nesse sentido, já em sua apresentação, o documento afirma que, embora tenha a creche como foco, seus critérios podem se estender à pré-escola e visam a garantia do bem estar e do desenvolvimento das crianças. Dessa forma,

Os critérios foram redigidos no sentido positivo, afirmando compromissos dos políticos, administradores e dos educadores de cada creche com um atendimento de qualidade, voltado para as necessidades fundamentais das crianças. Dessa forma, podem ser adotados ao mesmo tempo como um roteiro para implantação e avaliação e um termo de responsabilidade (Brasil, 2009, p. 7).

Cabe ainda ressaltar que ao elencar uma série de direitos das crianças e várias políticas que as instituições devem se comprometer, como, por exemplo, ao ambiente da instituição ser “aconchegante, seguro e estimulante” (Brasil, 2009, p. 31), as crianças terem direito de brincar, de se alimentar de maneira saudável, ter higiene adequada e contato com a natureza, o documento reitera seu compromisso em

Atingir, concreta e objetivamente, um patamar mínimo de qualidade que respeite a dignidade e os direitos básicos das crianças, nas instituições onde muitas delas vivem a maior parte de sua infância, nos parece, nesse momento, o objetivo mais urgente (Brasil, 2009, p. 07).

Embora o documento não mencione explicitamente o acolhimento, ele, certamente, pode servir como um importante orientador para que se acolham as crianças e, por conseguinte, promova-se a qualidade na instituição de Educação Infantil.

Preocupado em acolher as crianças, Staccioli (2013, p. 41) afirma que “um adulto atento e confiante não pode deixar de refinar continuamente as próprias capacidades de leitura dos comportamentos e dos acontecimentos”, pois se trata de promover “um acolhimento que acompanha e não abandona a criança”. Desse modo, não basta estar presente. Para acolher é necessário que se conheça e busque compreender as crianças e o seu universo, exercitando a capacidade de se colocar no lugar delas. No entanto, o mesmo vale para as adultas e os adultos. O movimento de alteridade é fundamental para que as profissionais possam se acolher mutuamente e acolher as famílias das crianças.

Visando essas interações que buscam o mútuo acolhimento, Fernandez e Ferrara (2023) expuseram a tradução para o português dos estudos de Mózes (2016), que ilustram como a imagem de uma boneca matryoshka (boneca russa de vários tamanhos, cujo o formato possibilita que as menores se encaixem dentro das maiores) pode ser uma boa representação da ideia de promover acolhimento entre adultas e crianças. Em outras palavras, é possível compreender que o acolhimento recíproco proporciona uma grande estrutura de cooperação, na qual haverá sempre adultas acolhidas que acolherão as crianças e, a propósito, crianças que acolherão adultas e outras crianças.

O ACOLHIMENTO DE ADULTAS E ADULTOS

Acolher as adultas é, também, mais uma maneira de acolher as crianças. Agir eticamente, antecipar ações, orientar adequadamente, buscando os seus meios mais viáveis; informar previamente,

possibilitar a continuidade da formação e a frequente troca de experiências; proporcionar espaço e tempo de escuta; promover o sentimento de segurança e possibilitar que mais adultas estejam dentro da sala de referência junto das crianças. Todas essas são maneiras de se diminuir a sobrecarga de trabalho e o estresse cotidiano, e de se compartilhar as responsabilidades e o conhecimento sobre as crianças, fortalecendo a identidade de todo o grupo. Especialmente no que se refere às pessoas que são novas na instituição, o acolhimento se revela como um elemento que promove a humanização do espaço educativo.

Bove (2002) orienta que acolher também as necessidades das famílias, além das de cada profissional, interfere diretamente no bem estar das crianças. Legitimar angústias, oferecer apoio sem julgamentos, explicar sobre o funcionamento e os procedimentos da instituição o quanto antes, e promover o compartilhamento do cuidado e da educação das crianças são movimentos que corroboram para a existência de um contexto positivo.

Pensando nesse contexto, é importante que se considere

[...] que coisas precisam mudar de lugar, que ali existem espaços flexíveis, que há espaços adequados para o armazenamento dos materiais das professoras e das crianças; que as atividades propostas podem estar levando tempo demais ou sendo curtas demais; que é possível alternar brincadeiras já queridas com novas brincadeiras; que, porventura, alguém se sentiu desconfortável com o que foi proposto; que os materiais são incríveis ou já podem ser substituídos por outros; que aquilo que era interessante e divertido já não o é mais e vice-versa; que o que era difícil agora é bem mais fácil ou que o que parecia ser tão tranquilo, agora se tornou um grande problema (Piorini, 2023, p. 63)

Não se pode deixar, entretanto, de considerar a realidade e os desafios das escolas brasileiras, dentro das quais, muitas vezes, a quantidade de crianças por adulto é exacerbada e a necessidade do cumprimento da rotina e o despreparo das profissionais se sobrepõem ao acolhimento de todas e todos. Nesse sentido, Fernandez e Ferrara (2023, p. 177) levantaram suas críticas:

ainda hoje, grande parte das instituições escolares estão organizadas em consonância com um modelo fabril de funcionamento, em que a rigidez da

rotina, com horários predeterminados para os momentos de alimentação, de sono, de troca de fraldas, de parque, entre outros, não permite que os educadores atendam os bebês em suas reais necessidades. Além disso, essa falta de flexibilidade no cotidiano escolar acaba por “endurecer” os profissionais que ali atuam, que passam a trabalhar de maneira automática, sem conseguirem refletir sobre suas ações no dia a dia da instituição.

Diante disso, faz-se importante reconhecer que há reais possibilidades de se acolher e cabe, portanto, à equipe gestora organizar, propiciar e promover a necessária formação para a compreensão do que significa acolher na instituição de Educação Infantil, fazendo com que todas as pessoas envolvidas nesses processos se engajem de maneira ativa na construção desse ambiente acolhedor. Não obstante, compete às redes de ensino dar condições e incentivar essa construção dentro das instituições.

Assim, destacam-se os principais resultados da pesquisa de Piorini (2023, p. 118), que podem orientar a gestão nos planejamentos e tomadas de decisão ao ter em mente que:

[...] as crianças costumam recorrer primeiramente a quem elas percebem que mais as acolhem; que as crianças são ainda mais acolhedoras quando também percebem o acolhimento para consigo mesmas, seja por meio de momentos proporcionados ou diretamente das atitudes adultas; que as crianças se importam com as professoras e manifestam o quanto se importam; e que as crianças também são modelos de acolhimento que podem orientar as ações adultas.

Sendo assim, reitera-se que o acolhimento deve ser constante e permanente, podendo, certamente, contar com os exemplos e as manifestações das crianças que orientarão quais caminhos percorrer.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao refletir sobre os diferentes significados do acolhimento, sua indissociabilidade com a escuta ativa e a concepção de crianças e infâncias, além de expor as dimensões nas quais ele deve estar presente, torna-se evidente que acolher está intimamente relacionado

a prever, como afirmou Staccioli (2013), e também a cuidar para que se promova importantes transformações em âmbito educativo.

Boff (2014, p. 39) afirma que o cuidado “é um fenômeno que é a base possibilitadora da existência humana enquanto humana”. No entanto, em Monção (2022, p. 86) deve-se ainda considerar que

A dimensão ética do cuidado evidencia que a relação entre os seres humanos é democrática e de cooperação, em que se respeitam como sujeitos, e que para ser legítima não pode se pautar em dominação ou subjugação, e sim no diálogo que agrega a negociação, a troca, o compartilhamento.

Assim, a partir das considerações de Monção (2022), reitera-se o compromisso que o acolhimento tem com a garantia dos direitos das crianças e também do bem estar de profissionais e famílias envolvidas no cuidar e educar delas. E como um compromisso, é mister que políticas públicas sejam promovidas para a formação e orientação de todas as profissionais para que se conscientizem acerca do que o acolhimento significa, de como é possível colocá-lo em prática e como será avaliado e supervisionado.

Não obstante, cabe às redes de ensino o empenho em engajar equipes gestoras e professoras sobre a importância do acolhimento e possibilitar os necessários espaço e tempo para que ele possa fazer parte dos planejamentos e das ações, frequentemente e cotidianamente.

Por fim, faz-se importante ter em mente que “ambientes e situações acolhedoras produzem ações significativas” (Staccioli, 2013, p. 27). Contudo, é sabido que, na busca por promover acolhimento de qualidade, acertos e erros são cometidos, mas ao se ter como base todo o conhecimento construído sobre as crianças e as suas especificidades, o acolhimento, enfim, será promotor dos direitos das crianças, do combate às diferentes formas de violência contra elas, da humanização da Educação Infantil e não só da qualidade educativa como da qualidade de vida das crianças.

REFERÊNCIAS

ABRAMOWICZ, Anete... [et al.] **O plural da infância**: aportes da Sociologia. São Carlos: EdUFSCar, 2010. 118 p. - (Coleção UAB-UFSCar).

BOFF, Leonardo. **Saber cuidar**: ética do humano - compaixão pela terra / Leonardo Boff. 20 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

BOVE, Chiara. Inserimento: uma estratégia para delicadamente iniciar relacionamentos e comunicações. *In*: GANDINI, L.; EDWARDS, C. **Bambini**: a abordagem italiana à educação infantil. Artmed, Porto Alegre, 2002, p. 135-149.

BRASIL. Lei 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 jul. 1990.

BRASIL. Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **LDB**. Disponível em: Acesso em: jun. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica. **Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil**. Brasília: MEC/SEB, 2009.

BRASIL – Ministério da Educação e Desporto - Secretaria da Educação Fundamental. **Crêterios para um atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças**. Organizado por Fúlvia Rosemberg e Maria Malta Campos. Brasília: 2009.

CREPALDI, Roselene. De pedagoga a “escutadora”: o percurso pessoal de quem está no caminho. *In*: FRIEDMANN, Adriana (org.) **Abrir-se à escuta das vozes infantis**. 1. ed. São Paulo: Phorte, 2023.

FERNANDEZ, Gláucia S. P.; FERRARA, Teresa A. Caminhos para uma escuta sensível: o acolhimento no cotidiano da Educação Infantil. *In*: FRIEDMANN, Adriana (org.) **Abrir-se à escuta das vozes infantis**. 1. ed. São Paulo: Phorte, 2023.

FRIEDMANN, A. O olhar antropológico por dentro da infância: adentrando nas casinhas das crianças. *In*: MEIRELLES, R. (Org.). **Território do brincar**: diálogos com escolas. São Paulo: Instituto Alana, 2014. p. 37-45.

MONÇÃO, M. A. G. O cuidado e o acolhimento no re(encontro) de bebês, crianças, famílias e profissionais em tempos de pandemia. *In*: CAMARGO, Andreia Regina de Oliveira; ROVERI, Fernanda Theodoro; GUIMARÃES, Saluá Domingos. (Org.). **Pedagogias dos Encontros na Educação Infantil**. São Carlos: Pedro e João, 2022, v. 1, p. 81-102.

MÓZES, E. La observación en la Pedagogía Pikler. *RELAdEI: revista Latino-americana de Educación Infantil*, v. 5, n. 3, p. 27-35, set. 2016.

PIORINI, Carolina Salinas. **O Acolhimento na Instituição de Educação Infantil durante o retorno presencial na pandemia de Covid-19**: a indissociabilidade entre acolher e escutar. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2023.

RINALDI, C. **Diálogos com Reggio Emilia**. Escutar, investigar e aprender. 12. ed. Paz & Terra, São Paulo, 2020.

SANTOS, S.E.; ANJOS, C. I.; FARIA, A.L.G. A Criança das pesquisas, a criança nas pesquisas... a criança faz pesquisa? **Revista Práxis Educacional**, Vitória da Conquista, v. 13, n. 25, p. 158-175, maio/ago. 2017.

SARMENTO, Manuel Jacinto. Imaginário e culturas da infância. **Cadernos de Educação**, Pelotas, v. 12, n. 21, p. 51-59, 2003.

STACCIOLI, Gianfranco. **Diário do acolhimento na escola da infância**. Trad.: Fernanda Ortale e Ilse Paschoal Moreira. Campinas, SP: Autores Associados, 2013. (Coleção formação de professores. Série educação infantil em movimento).

TARDOS, Anna. Autonomia e/ou dependência. *In*: FALK, Judit (org.). **Abordagem Pikler, educação infantil**. São Paulo: Omnisciência, 2016, p. 50-59.

CAPÍTULO 8

A INFLUÊNCIA DA CULTURA GERENCIALISTA PARA A MATERIALIZAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO, TAL QUAL ESTÁ PREVISTA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Vanessa Marie Lima de Sena

Resumo: Este artigo investiga a incursão do gerencialismo no Estado brasileiro e seu impacto na concretização do Direito à Educação, conforme definido na Constituição de 1988. Utilizando uma abordagem de revisão bibliográfica, o estudo revela como o gerencialismo, conceituado por Janet Newman, Jonh Clarke, Iana Lima e Luís Gandin, transcende um simples modelo de gestão, configurando-se como uma mudança cultural profunda que promove a adaptação do Estado à lógica de mercado. Esta abordagem gerencialista, introduzida no Brasil nos anos 90, principalmente sob a influência de Luiz Carlos Bresser Pereira, transformou significativamente a educação, reorientando-a para atender às demandas do mercado em vez de focar na formação cidadã integral. O artigo também discute as implicações da Constituição de 1988, destacada por Cristiane Machado e Edson Francisco de Andrade, que estabelece a educação como um direito social fundamental. No entanto, a prevalência do gerencialismo e a adoção de políticas neoliberais têm comprometido esse direito, inclinando o setor educacional para interesses de mercado e enfraquecendo a formação crítica e cidadã. O presente artigo quer evidenciar que apesar da proteção constitucional, a influência gerencialista tem desviado o foco da educação pública brasileira dos seus princípios democráticos e cidadãos, favorecendo a lógica de mercado em detrimento do desenvolvimento integral dos indivíduos.

INTRODUÇÃO

O presente artigo busca, através de uma revisão bibliográfica, problematizar o desenvolvimento da cultura gerencialista dentro do Estado brasileiro e sua influência para a materialização do Direito à educação, tal qual se apresenta na Constituição de 1988, que foi fruto de lutas populares para o desenvolvimento de cidadãos conscientes de sua cidadania.

Na primeira parte deste artigo, busco elucidar através dos autores Janet Newman e Jonh Clarke, o gerencialismo, termo que ambos qualificam como mais que um modelo de gestão, como uma construção cultural que permitiu e embasou mudanças maiores. Desse modo, mais do que qualificar o gerencialismo como um conjunto de reformas desenvolvidas para a construção de um Estado Mínimo voltado ao mercado, os autores buscam a conscientização que a Nova Gestão Pública almejava transformações consistentes, principalmente culturais para o desenvolvimento de uma nova frase do capitalismo.

No desenvolvimento trago os autores Iana Lima e Luís Gandin, que me permitiram ter uma leitura mais aprofundada das ideias de Newman e Clark dentro do contexto brasileiro, através das reformas gerencialistas que ocorreram no Brasil e seus hibridismos, além de aprofundar alguns princípios gerencialistas, como a dispersão de poder e a construção cultural dentro do país. Dentre as críticas que os autores realizam, ênfase as mudanças econômicas e a desconstrução e flexibilização de políticas públicas que acarretaram uma porosidade entre o público e o privado proporcionando um número maior de atores externos, do setor privado, no âmbito público.

Assim, passo para os autores Cristiane Machado e Edson Francisco de Andrade, para falar das lutas e conquistas sociais através da Constituição Cidadã de 1988, a qual traz em seu escopo o Direito à Educação como um dos primeiros direitos sociais e pilar fundamental para Estado Democrático de Direito. Os autores enfatizam a importância da materialização do Direito à Educação para a formação de indivíduos conscientes de sua cidadania ativa.

Por fim, chego ao desfecho do pensamento através dos autores Pedro Ganzeli e Claus Off, que me concedem as críticas às reformas do Estado gerencial em que os serviços públicos, antes ofertados a população, passam a ser ofertados pelo setor privado dentro de uma construção que desmerece e difama o serviço público e enaltece o serviço privado. Dentro desse âmbito se encontra a educação atravessada pelas disputas de poder, em que observo de um lado o pleno desenvolvimento dos sujeitos de direitos e de outro o atendimento das necessidades do mercado. Porém, dentro desta reflexão noto a ausência de políticas que materializem o Direito à Educação como uma formação crítica de conscientização dos indivíduos, mas constato o enfoque mercadológico de capacitação que atendam aos interesses do setor privado e o fortalecimento de uma cultura Neoliberal.

A CULTURA GERENCIALISTA

O gerencialismo na visão de Newman e Clarke, ou convencionalmente chamado de Nova Gestão Pública, baseia-se em um conjunto de medidas que consistem resumidamente em liberar as forças de mercado do controle do Estado e diminuir a carga de impostos exigidos para o consumidor. Porém, essa visão simplificada não condiz com a real proposta do gerencialismo, a qual os autores alertam não se tratar apenas de uma forma de gerir o Estado, mas uma transformação maior, principalmente cultural.

Para Clark e Newman o gerencialismo é mais do que uma forma particular de gerir o Estado. Para eles, o gerencialismo é uma concepção que busca uma transformação cultural e que quando vivenciada pelo Estado, busca libertá-lo de suas amarras burocráticas, apontadas como parte de sua ineficiência, e cria a liberdade para que seus agentes gerenciem. Trata-se de dar aos gerentes dentro do Estado o poder e a “liberdade de tomar decisões sobre o uso de recursos institucionais para chegar aos resultados desejados” (Lima; Gandin, 2017)

Os autores observaram, frente a realidade britânica, que a cultura gerencialista relaciona-se a um conjunto distinto de ideologias e práticas, das quais um novo acordo político se sustenta. Para que a

reforma ocorra os autores destacam três aspectos centrais: a economia, a eficiência e a efetividade que devem ser incorporados através da lógica do mercado, o qual se apresenta superior à lógica do público dentro desta visão.

Por esse motivo, vale ressaltar a importância que os autores dão a mudança cultural, pois não se pode caracterizar *A Nova Gestão Pública* apenas como um modelo de reforma aplicada de “cima para baixo”, mas como uma construção cultural, pois “modelos e suas combinações ganham e perdem espaço, mas formas de poder como o gerencialismo e outras que se combinam com ele precisam ser estudadas como aquelas que dão sustentação às mudanças mais amplas.” (AUTOR, ano, p.)

O período thatcheriano é um exemplo dessa nova gestão que combinava ideologias neoconservadoras e teorias econômicas hayekianas, como a melhor solução a crise econômica e política à época. Porém, essa combinação representava o rompimento com o acordo político-econômico anterior que se pautava no Estado de bem-estar keynesiano e o conseqüente desmoronamento do contrato organizacional que era primordial para sua execução.

Desse modo, os autores observaram que o foco das políticas seria deslocado da perspectiva social e cultural para o político e econômico e embora a análise fosse dentro de um contexto britânico, *A Nova Gestão Pública* se apresentou como um fenômeno global e globalizante:

Muitos relatos acerca de especificidades de reforma modernizadoras e gerencializadoras em diferentes países e regiões, por exemplo, (Pollitt; Bouckaert, 2011; Pollitt; Dan, 2011; Samaratunge *et al.*, 2008). Não há dúvidas de que o gerencialismo tornou-se algo como um modelo global para reforma, em relação ao qual, noções de desenvolvimento ou subdesenvolvimento de estados eram avaliadas, alimentando um extenso mercado para importações de habilidades e modelos do Reino Unido, EUA e Nova Zelândia e para expansão de consultorias em gestão que embrulhavam modelos de negócios e modelos de reformas e os comercializavam através de fronteiras nacionais. De fato, neste sentido, a dinâmica de globalização e gerencialização parece intimamente conectada, mas não pode ser compreendida como processos universais nem uniformes. (Clarke; Newman, 2012)

No Brasil, o gerencialismo foi difundido nos anos de 1990, através do ex-ministro Luiz Carlos Bresser Pereira e de sua equipe que estava à frente do Ministério de Administração e Reforma do Estado, entre os anos de 1995 e 1998. O ministro da educação na época, Paulo Renato Sousa também foi responsável por disseminar as ideias gerenciais com enfoque na educação, como forma de torná-la mais eficiente dentro desse modelo.

O gerencialismo carrega como característica central a dispersão de poder, o qual se apresenta como um complexo processo de libertação, primordial para o aparecimento de um estado gerencial. A dispersão implica, na concepção dos autores, de meios pelos quais o centro busca manter o controle ao mesmo tempo que distribui o poder, pois a medida em que os vínculos com o Estado seletivamente diminuem, as organizações se posicionam dentro de uma competição por financiamento e clientes, como unidade de negócios com metas de desempenho e orçamento próprio.

Desse modo, o estado brasileiro passou pelo “Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado”, o qual buscava tornar o Estado Brasileiro mais regulador e administrado do que provedor de serviços e bens, com a intenção de controlar os resultados ao invés do processo. Com a escola, não foi diferente, ao adotar essa nova forma gerencialista, a educação foi “liberada” do controle estatal e estaria “livre” para competir por financiamentos, alunos e reputação.

Diante desse foco da escola como negócio, posicionada dentro de um campo competitivo, ocasionou profundas consequências para o Direito à Educação, que deixou de ser visto como um bem público mais amplo. Os autores observaram que entre o período de 1995 e 2014, diante da continuidade da dispersão do poder estatal, houve um progressivo aumento de instituições não-estatais presentes na relação entre Estado e educação. Essa proliferação de atores dentro do cenário educacional se deu principalmente pela porosidade das fronteiras entre público e privado, ou seja, “a transferência, para setores públicos não-estatais, de serviços sociais e científicos.”

Os autores destacam que a dispersão de poder vai além do repasse da responsabilidade para os atores privados. Ela estimula a

proliferação desses atores e os empodera como interlocutores do Estado, passando-os legitimidade nas disputas de poder dentro do âmbito público.

Isto está relacionado à dispersão que ocorre em relação aos serviços públicos. Que, através de uma multiplicidade de “núcleos de negócios”, geram um efeito contraditório: simultaneamente multiplicam o número de organizações. Grupos e agências que advogam “falar pelo público”, e ao mesmo tempo, desintegram o Estado, o que significa que nenhuma dessas organizações representam o interesse público como um todo. Cada organização persegue seus interesses no negócio, mais ou menos de forma isolada, fazendo assim, com que concepções mais amplas de esfera pública ou bem público tendem a ser ofuscadas.” (Lima; Gandin, 2017)

Dentro desse processo de tradução do Estado Gerencialista para o contexto brasileiro, existem muitas contradições e hibridismos, e nesse discurso são fundamentais as funções dos “mediadores e tradutores da mudança”, os quais auxiliam no processo de absorção dessa nova cultura. Pois, embora as mudanças sejam impostas, a incumbência desses mediadores é encontrar uma forma de traduzi-las de forma a encaixá-las dentro dos contextos locais. Assim, dentro dessas circunstâncias é afastada a percepção de difusão de ideias forasteiras, porém, é necessário ter cuidado ao analisar o caso brasileiro principalmente no tocante às influências da Nova Gestão Pública na relação entre o Estado e a Educação.

O DIREITO À EDUCAÇÃO COMO PILAR FUNDAMENTAL DA DEMOCRACIA

O Brasil reiniciou seu processo democrático após anos de um período sombrio regido pela ditadura militar. Desse modo, se iniciou um processo de ruptura com o totalitarismo e a retomada das bases legais para que estivesse de acordo com a nova realidade das instituições públicas. A convocação da Assembleia Constituinte foi urgente e representava a concretização das lutas travadas naquele momento, através da Carta Magna.

Junto dessa luta pelo retorno ao processo democrático, se instaurava, na década de 80, a luta pelo direito a uma educação escolar pública mais ampla, gratuita e laica, com a disputa quanto à divisão dos recursos públicos entre as escolas públicas e privadas, pois a Constituição de 1967, consolidada no regime militar, garantia a educação apenas aos primeiros quatro anos de escolarização. A nova Constituição trouxe uma grande esperança ao país e consagrou-se como um marco histórico no empenho da democratização da escolarização básica nacional, ao reconhecer a educação como “direito de todos e dever do Estado”.

Após as disputas preliminares, o texto final da Constituição de 88 retratou o processo de negociação das referidas forças, o qual resultou em perdas e ganhos para a escola pública, porém, é inegável o avanço significativo democrático, principalmente para a educação em relação aos dispositivos de fortalecimento da democracia. “O direito à educação é o primeiro dos direitos sociais (CF, art. 6º), o que representa a compreensão da sociedade de que o saber sistemático é mais do que uma importante herança cultural, e que se tornar cidadão é ser parte dessa herança e compreendê-la através de padrões cognitivos e formativos”.

Desse modo, a Constituição Federal de 1988 consolidou importantes avanços democráticos, principalmente para a educação, com a criação de mecanismos para o fortalecimento da cidadania. O direito à educação, repita-se, o primeiro direito social da Carta, que, em seu artigo 205, assim a caracteriza:

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)

Importante frisar que o direito à educação no texto constitucional é condição fundamental ao exercício da cidadania, principalmente, ao se apresentar como dever do Estado e da família. A união entre o preparo para a cidadania e o direito à educação foi fixada pela Constituição com vínculos indissociáveis à vida em sociedade.

Para Machado e Andrade, que citam Goergen, o texto constitucional ratificou o direito à educação como pilar essencial para o exercício da cidadania, instituindo-se um direito social de todo ser humano. Para os autores, a cidadania se conecta à consciência de intervenção nos âmbitos privados e públicos, como em assuntos de ordem política; a educação se apresenta como condição para a conquista desses espaços e do conhecimento para reivindicar direitos e políticas.

Os autores enfatizam a importância da formação crítica para o desenvolvimento da cidadania ativa, a qual busca a verdadeira participação dentro do modelo democrático, e faz com que as pessoas passem à formal posse de seus direitos, asseverando que a educação é pressuposta para o exercício dos demais direitos.

Machado e Andrade afirmam que o acesso à educação pública e gratuita é direito público e subjetivo, nos seguintes termos:

Atribuir o caráter de direito público subjetivo ao direito à educação é importante porque é esse dispositivo que possibilita a garantia ao cumprimento do próprio direito, tanto em relação ao dever do Estado no seu oferecimento como, também em relação à legitimidade de instrumentos de luta a sociedade pelo Direito. (Machado, 2021)

Os autores citam Duarte para definir o direito subjetivo como uma capacidade assumida pelos indivíduos concernente ao seu papel como membro da comunidade, o qual se concretiza no domínio para colocar normas jurídicas em movimento, ou seja, transforma a norma geral e abstrata contida no ordenamento jurídico em algo próprio. Com o objetivo de fazer valer essa prerrogativa individual, a Constituição criou mecanismos para garantir a efetivação desse direito como dever do Estado, porém, existe um distanciamento entre a previsão do direito e sua materialização na sociedade, desse modo, instituir a educação como direito social não garante necessariamente sua efetividade.

É inegável a relevância da Constituição para a garantia da educação como direito social, resguardando-a formalmente, porém muito mais deveria ser feito e providenciado para a efetivação desse direito. Nesse ponto, o Brasil apresenta uma trajetória não uniforme

entre avanços e retrocessos, principalmente no que diz respeito à garantia, gratuidade e à obrigatoriedade da educação.

A INFLUÊNCIA DA CULTURA GERENCIALISTA NA EDUCAÇÃO

O artigo 205 da Constituição, dispõe de princípios que norteiam a educação nacional, dentre essas premissas se encontra o “pleno desenvolvimento da pessoa”, o “preparo para o exercício da cidadania”, e a “qualificação para o trabalho”, os quais englobam as dimensões intelectuais, físicas, psicológicas e políticas. Desse modo, a Constituição prevê uma promoção de um conhecimento que permita ao cidadão tomar consciência da vida democrática, através de uma formação política, cultural e científica.

Para Ganzeli, o qual cita Canives, a referida formação se trata de conscientizar o cidadão para que este se torne um “governante em potencial”, ajudando-o a desenvolver uma criticidade e autonomia para o exercício da cidadania ativa. “Essa compreensão torna-se fundamental para a construção de uma visão social de mundo que alimente a constituição de um projeto de sociedade democrática, na qual educar é formar um sujeito de direito.” (Ganzeli, 2021)

O Estado Democrático se constitui como um espaço de lutas, e não seria diferente com os Direitos Sociais garantidos pela Constituição. Como fruto dessas lutas, também resistem para permanecer no ordenamento jurídico, confrontando conservadores dentro do espaço democrático, que pleiteiam reformas que tendem ao Estado gerencialista.

Como foi elucidado anteriormente, o Estado gerencialista se apresenta como um novo modelo de gestão pública em que o Estado deixa de garantir os direitos sociais e passa a prestá-los dentro de uma lógica de mercado, em que os cidadãos são clientes e não sujeitos de direitos. Diante dessa nova configuração, o Estado atua como regulador entre as relações dos indivíduos com o mercado, e ao assumir essa nova função deixa de garantir os direitos sociais através de políticas públicas, passando a flexibilizar o que já está garantido

em lei para que o novo modelo de gestão atue nas tomadas de decisões dentro do poder público.

No Brasil, essa nova visão de mundo neoliberal ficou marcada pelo golpe “midiático-legislativo” que ocasionou o *impeachment* da presidente eleita e promoveu a decadência das relações democráticas e a escalada ao poder de grupos conservadores que coadunavam com o Estado gerencialista. Esse novo grupo em ascensão no poder é orientado pelo mercado internacional no desenvolvimento de políticas públicas econômicas de austeridade, as quais buscam ajustes econômicos e diminuição de investimentos públicos para o controle da dívida do Estado e a lucratividade do setor privado.

O novo governo golpista aprovou a Emenda Constitucional n° 95, que instituiu um novo regime fiscal, o qual estabelece uma trava aos gastos públicos, o que significa a impossibilidade de investir no público, uma política de crescimento social nulo que permanece independentemente das expectativas de crescimento econômico. Essa redução do investimento público acarretou disputas em diferentes áreas como segurança, saúde e educação, dentre outras que começaram a lutar por suas demandas frente ao pouco recurso destinado a essas áreas, e nessa esteira se iniciou uma ampliação do interesse privado nas ofertas de serviços que antes eram ofertadas pelo Estado.

Infelizmente, a educação foi uma das áreas que sofreu com a falta de investimentos do Estado, mas dentro dessa lógica mercadológica, nada é por acaso, o desinvestimento no setor público era necessário para que se emergisse no setor privado a “solução” para a ausência dos serviços ofertados pelo Estado:

A Administração Pública Gerencial, estimula a fragmentação e a mercantilização do setor público, quando as decisões relacionadas aos recursos escassos, são tomadas em função do mercado. O Estado Mínimo, apoia no modelo da Administração Pública Gerencial, reduz os espaços públicos de decisão, ampliando a influência do interesse privado na definição das políticas educacionais, prevalecendo a racionalidade privada, consumista, de serviços em detrimento da racionalidade democrática, de garantia de direitos sociais, entre eles a educação. (Ganzeli, 2021)

Com a porosidade entre o público e o privado causado pelo gerencialismo, aumentou o número de atores privados dentro da educação, o que facilitou uma articulação de interesses e objetivos privados no âmbito dessa esfera pública. Desse modo, Ganzeli afirma que durante as últimas décadas foi possível verificar “o fortalecimento da presença de grupos empresariais nas políticas educacionais, em especial, para o ensino médio, pautada em modelos gerencialistas, com a difusão de palavras de ordem relacionadas a formação de mão de obra e empregabilidade.”

O autor cita o estudo de Adrião que evidencia o crescimento de sistemas privados de ensino em colaboração com as secretarias municipais de educação, em que se demonstra o uso de recursos públicos por empresas privadas no desenvolvimento de um mercado educacional que permite que matrículas públicas sejam vistas como *commodities* no mercado de ações.

A reforma e expansão do sistema educacional dentro de uma perspectiva gerencialista é uma discussão antiga que atravessou os anos tentando achar uma resposta que correspondesse às expectativas do mercado. Desse modo, se iniciou um movimento de pensar a educação dentro da perspectiva do mercado que pudesse atender as demandas técnicas das novas tecnologias acrescidas pelos avanços industriais.

Segundo Claus Off, a produção do sistema educacional começou a ser analisada do ponto de vista da produtividade o que fez com que cada vez mais fosse necessária a qualificação técnica dos indivíduos para a incorporação mais lucrativa da força de trabalho ao mercado. Desse modo, o objetivo das políticas educacionais converte-se em satisfação da demanda do mercado por mão de obra especializada.

O aumento da demanda de qualificação pelo mercado fez com que o desenvolvimento do sistema escolar começasse a se reconstruir a partir das ofertas de atendimento das demandas desse sistema. Desse modo, o autor explica que a medida em que o sistema educacional se desenvolve, o sistema ocupacional se torna seletivo e eleva seus critérios para a força de trabalho, porém isso não significa

uma maior complexidade dos trabalhos a serem realizados, mas apenas uma resposta ao crescimento do sistema educacional.

Porém é necessário discutir a qualificação e sua operacionalização dentro do mercado. O cerne da questão da demanda de qualificação está na formação de uma competência cognitiva genérica que disponha de uma transitabilidade de uma tarefa a outra, o que Claus denominará de “meta-capacitação”, ou seja, uma capacitação ajustável as transformações técnicas e econômicas que coincidem com as exigências dos trabalhos, que constantemente requerem novos conhecimentos.

Um critério político-educacional citado pelo autor como fácil de ser utilizado na política escolar, por não estar ligado a uma aferição quantitativa é a tarefa educativa que consiste em virtudes gerais ligadas ao trabalho e a lealdade institucional. Assim sendo, não se trata de qualificação conteudista de modo a transformar a força de trabalho em força produtiva, mas sua adaptação as normativas das relações de produção. Nesse mesmo pacote de critérios está a estabilização preventiva, como uma lógica que aplica a prevenção geral de conflitos de classe e comportamentos que divirjam do contexto das relações de produção capitalista.

Claus cita o economista da educação americana H.Gintis que descreve com interioridade como as instituições do Sistema de educação correspondem aos “requisitos culturais do capitalismo” através de seus procedimentos formais, os quais transmitem os rumos e as “virtudes” solicitadas do mundo industrial. Sendo essas orientações embasadas em uma situação social organizada através da capacidade de coordenação e do princípio da economia de tempo, onde se predomina os padrões formais de disciplina, competição e valoração individual.

Nessa esteira, o autor cita uma pesquisa empírica feita por Baethge, o qual chegou ao entendimento de que os esforços efetuados pelas instituições econômicas eram mais voltados para a postura e modo dos funcionários, o que ele chama de comportamento economicamente útil, do que a transmissão de conhecimentos técnicos específicos para o processo de industrialização. Diante dessa

observação, o autor conclui que muito mais exigentes são as declarações sobre o comportamento em relação ao trabalho, que corresponde às virtudes de “laboriosidade, disponibilidades para aprender, persistência na consecução de objetivos, retidão e ambição”.

A subordinação a tais virtudes favorece o ordenamento da força de trabalho no ambiente institucional do trabalho industrial-burocrático, com o intuito de impedir a educação formal prolongada que traria a obsolescência da força de trabalho. Nesse ponto a educação assume o objetivo de reduzir conflitos ao criar um comportamento virtuoso, o qual limita embates relacionados a infração das normas e virtudes estabelecidas pelo empresariado e administradores ou desconfortos relacionados a não absorção da mão de obra pelo mercado em grande quantidade por conta das transformações econômicas. Em resumo o autor afirma:

As instituições educacionais preenchem a função objetiva (e crescentemente perseguida também como fim em si) de preparar a força de trabalho com uma capacidade de aprender e de se adaptar que lhe permita manter-se no mercado apesar das transformações da estrutura das profissões e do emprego; além disso, elas preenchem a função de formar disposições de comportamento que correspondam aos interesses das instâncias dominantes do sistema ocupacional. (Off, 1990)

Assim sendo, a variedade de atores privados dentro da escola, permite o desenvolvimento da cultura gerencialista e o aperfeiçoamento do pensamento da escola como finalidade ou investimento, no qual o objetivo da formação do indivíduo está voltado apenas para suprir a demanda de mercado e não para sua formação crítica necessária ao exercício da cidadania ativa.

Dentro dessa lógica mercadológica de educação se inserem as Faculdades, dentre as mais afetadas se observa a faculdade de Direito, a qual está presente nas discussões sociais que envolvem tanto educação, democracia quanto o conceito de cidadania. Contudo, o direito ao mesmo tempo que é visto como instrumento que viabiliza o debate no espaço público democrático, é responsável, também por estabilizar o mesmo debate. Portanto sem juristas conscientes e críticos que busquem pela emancipação de Direitos, permanecem os

operadores do Direito, os quais não avançam com a dinâmica social e não buscam a concretização de novos Direitos, apenas promovendo a intermediação da cultura gerencialista.

A educação pública brasileira se encontra atravessada de disputas entre o Estado Democrático de Direito e Estado Neoliberal, no qual o primeiro se apresenta como pilar democrático para a formação de sujeitos de direito enquanto no segundo se limita ao atendimento do mercado de trabalho, aprofundando desigualdades e permitindo a concentração de renda.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O gerencialismo se apresenta como uma transformação que vai muito além do que um novo modelo de gestão pública, o qual busca mudanças profundas, principalmente culturais para se enquadrar em uma nova forma de poder que apresenta uma nova visão social de mundo. Essas mudanças intentam a construção de um Estado gerencial através da dispersão de poder, ou seja, tornar o Estado mais regulador do que provedor de serviços e bens, com o objetivo de controlar os resultados e se eximir do processo. A intenção da dispersão de poder é justamente diminuir a atuação do Estado perante esses serviços e estimular a fragmentação e mercantilização do setor público, o que permite a porosidade das fronteiras entre o público e o privado.

Essa porosidade permitiu o aumento de atores externos dentro do âmbito público, os quais se utilizam do financiamento público para articular interesses próprios, como é o caso da educação, em que se reduziu os espaços públicos de decisão e ampliou-se a influência de interesses privados, consumistas em desfavor da garantia desse direito social.

Porém, o direito à educação é condição fundamental ao exercício da cidadania e se encontra resguardada pela Constituição Federal de 1988. Importante frisar que esse direito em união ao preparo para a cidadania foi fixado pela Constituição como vínculo intrínseco para a vida em sociedade. Nessa esteira, a educação se apresenta como pilar

fundamental a democracia, pois está associada a consciência crítica de intervenção dos cidadãos nas esferas privada e pública, principalmente para a reivindicação de direitos e políticas.

Sem o desenvolvimento da formação crítica, os indivíduos não tomam consciência de sua cidadania ativa, a qual busca a real participação dentro da democracia. Essa consciência almeja a construção de uma visão social de mundo que constrói um projeto de sociedade democrática, em que a educação forma sujeito de direito, o que é completamente oposto a visão social de mundo da cultura gerencialista que busca a uma legitimação das relações sociais capitalistas.

Infelizmente, como mencionado ao longo do texto, a educação foi uma das áreas que mais sofreu com o desinvestimento público, o que acarretou o aumento do interesse privado por esse setor, o qual foi encarado pelo mercado como um possível investimento para a formação e continuação da cultura gerencialista, onde as instituições de educação corresponderiam aos requisitos culturais do capitalismo. Dentro dessa visão mercadológica, as escolas transmitem os princípios e as virtudes solicitadas pelo mercado, sendo orientadas para capacitar em um curto período, através de padrões formais de disciplina que buscam a competição e valores individuais a nova mão de obra de acordo com a demanda do mercado.

Por fim, concluo que pensar a escola dentro da visão de mundo capitalista, impede a materialização do Direito a Educação, tal qual está previsto na Constituição, ou seja, o “pleno desenvolvimento da pessoa”, o “preparo para o exercício da cidadania”, e a “qualificação para o trabalho” que almeja uma conscientização e formação de sujeitos de direito para a manutenção do Estado Democrático.

AGRADECIMENTOS

À Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas, ao Laboratório de Políticas Públicas e Planejamento Educacional, seus docentes e funcionários, que me acompanham

neste percurso acadêmico, me acolheram e contribuíram para eu me tornar a pesquisadora que sou hoje.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001

REFERÊNCIAS

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

GANZELI, Pedro. Educação Básica no Brasil Contemporâneo: reflexões sobre o instituído e o instituinte. *In*: MARTINS, Eliana Bolorino Canteiro; FÉRRIZ, Adriana Freire Pereira; ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira de (orgs.). **A permanência estudantil na educação em tempos neoliberais e as estratégias de resistências**. Aracaju, SE: Criação Editora, 2021. 562 p., 21 cm. E-Book: 3 Mb; PDF Inclui bibliografia. ISBN 978-65-88593-42-4. Disponível em: <https://editoracriacao.com.br/wp-content/uploads/2021/03/ebook-gepesse-site-2.pdf> . Acesso em: 2 fev. 2022.

LIMA, Iana Gomes de; GANDIN, Juiz Armando. Gerencialismo e dispersão de poder na relação Estado Educação: as traduções e os hibridismos no caso brasileiro. *In*: **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** - v. 33, n. 3, p. 729 - 749, set./dez. 2017.

MATOS, Leonardo Carvalho de; OLIVEIRA, Anderson Nogueira. **Revista de Pesquisa e Educação Jurídica**. Brasília, v. 2, n. 1, p. 193-213, jan./jun. 2016. e-ISSN: 2525-9636. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/rpej/article/view/191>. Acesso em: 30 jan. 2024.

MACHADO, C., & Andrade, E. F. de. (2021). Democratização do direito à educação básica no Brasil: algumas ponderações. **Cadernos de Pesquisa**, 28(1), 33–58. Disponível em: <https://doi.org/10.18764/2178-2229.v28n1p33-58>. Acesso em: 2 fev. 2022.

NEWMAN, Janet; CLARKE, John. **Gerencialismo**. Educ. Real., Porto Alegre, v. 37, n. 2, p. 353 - 381, ago. 2012. Disponível em: <https://goo.gl/grb6my>. Acesso em: 6 ago. 2014.

OFFE, C., Sistema educacional, sistema ocupacional e política da educação – Contribuição à determinação das funções sociais do sistema educacional. *In: Educação e Sociedade*, São Paulo, Vertice, CEDES, n. 35, abril/90.

CAPÍTULO 9

A POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO ESPECIAL: ENTRE LEIS E LUTAS PARA A EFETIVAÇÃO DE UMA EDUCAÇÃO INCLUSIVA NOS ÚLTIMOS 30 ANOS

Eliane Cristina Prudencio Silva
Marco Wandercil

Resumo: O objetivo deste artigo é promover uma reflexão sobre as políticas públicas na área da Educação Especial, tendo como recurso metodológico a análise dos documentos norteadores: Política Nacional de Educação Especial (Brasil/1994) e Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (Brasil/2008), considerando para este fim, o período compreendido entre os anos de 1993 a 2023, em referência às comemorações dos 30 anos do Laboratório de Políticas Públicas e Planejamento Educacional – LaPPlanE, onde será traçado um paralelo entre os avanços dos documentos citados e os riscos iminentes presentes no Decreto 10.502/2020 (Brasil, 2020), revogado em 01/01/2023. Como recurso metodológico optou-se por uma abordagem qualitativa com levantamento de produção científica junto aos bancos de dados da Capes, Scielo, Cambridge University Press, Oxford, da Dialnet, da Redib, Redalyc, acrescentando ainda uma consulta ao banco de dados do site do LaPPlanE. Como resultado observou-se que houve avanços significativos desde a publicação do primeiro documento PNEE/1994. Entretanto, avançar em uma educação verdadeiramente inclusiva faz-se necessário compromisso contínuo assumido por parte dos entes federativos e da sociedade civil para cumprir a PNEEPI/2008 e evitar retrocessos que se fizeram presentes no Decreto 10.502/2020.

Palavras-chave: Educação Especial, Direitos da pessoa com deficiência, Educação Inclusiva.

INTRODUÇÃO

O Laboratório de Políticas Públicas e Planejamento Educacional – LaPPlanE do Departamento de Administração, Políticas e Sistemas Educacionais da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas - Unicamp completou em 2023 seus 30 anos de articulação, formulação e implementação de políticas públicas educacionais voltadas também para a formação de pesquisadores atuantes no espaço acadêmico e nas esferas governamentais (LaPPlanE, 2024). Nasceu cinco anos após a promulgação de nossa carta maior, a Constituição Federal (CF) do Brasil (Brasil, 1988), um ano antes da publicação da primeira Política Nacional de Educação Especial - PNEE/94 (Brasil, 1994) e três anos antes da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN/9394/96) (Brasil, 1996).

Sendo, a Constituição Federal (Brasil, 1988) um marco na história jurídica e política do país, que estabelece os princípios e normas fundamentais que regem a organização do Estado, os direitos e garantias individuais e coletivas dos cidadãos, contendo dispositivos específicos que tratam e impactam diretamente o sistema educacional brasileiro, como: o princípio da educação como direito fundamental; o princípio da igualdade e não discriminação; da responsabilidade do estado; da participação popular; da garantia de um ensino público gratuito e laico; do pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas; de uma gestão democrática; da valorização dos profissionais da educação e; da educação infantil e ensino fundamental obrigatório. A Constituição Federal serviu como base normativa para a legislação educacional do país, influenciando a criação de leis específicas.

A PNEE/94 estabelece diretrizes e normas para a promoção da educação especial no país, buscando garantir o pleno desenvolvimento, a igualdade de oportunidades e a participação de pessoas com necessidades educacionais especiais. Vale destacar que houve mudanças legislativas no campo da educação especial desde então, o que será objeto de análise do presente estudo. Entretanto alguns pontos importantes da PNEE/94 merecem ser mencionados dada sua relevância histórica ao atendimento desse público, como:

conceito de educação especial, princípios da educação especial, Atendimento Educacional Especializado (AEE), escolarização em classes comuns, profissionais da educação especial, acessibilidade e tecnologia assistiva, colaboração entre educação especial e educação regular, participação da comunidade (Brasil, 1994).

PNEE/94 (Brasil, 1994), trata-se de um documento que deu início a uma série de legislações em prol da inclusão escolar. O teor deste documento vai ao encontro da proposta do LaPPlanE enquanto centro de formação interdisciplinar de pesquisa cuja produção acadêmica fomenta o fortalecimento da democracia através da defesa do direito ao acesso à escola pública.

A LDBEN, instituída pela Lei nº 9.394/1996, é um documento fundamental que estabelece as diretrizes e bases da educação no Brasil. É fundamental para a organização e o funcionamento do sistema educacional brasileiro, fornecendo orientações sobre: a estrutura e organização da educação básica, o currículo escolar, a educação inclusiva, o financiamento da educação, a formação de professores, a avaliação do sistema educacional, a autonomia das instituições de ensino, a educação profissional e tecnológica, entre outros aspectos. Trata-se da principal referência na elaboração de políticas públicas, diretrizes curriculares e práticas pedagógicas no país (Brasil, 1996).

Inicialmente, a título de conhecimento, buscou-se no rol das produções acadêmicas produzidas pelo LaPPlanE, aquelas com enfoque nas políticas públicas para a Educação Especial. Foram encontradas cinco produções acadêmicas, todas publicadas no ano de 2014, conforme tabela 1, sendo uma dissertação de Mestrado e quatro Trabalhos de Conclusão de Curso.

Quadro 1 - Trabalhos acadêmicos produzidos pelo LaPPlanE com enfoque nas políticas públicas para a Educação Especial.

TÍTULO	NÍVEL	AUTOR	ORIENTADOR	ANO
Uma análise da implementação da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da	Mestrado	Denise Soares da Silva Alves	Prof. Dr. Luis Enrique Aguilar	2014

Educação Inclusiva no município de Jundiáí, SP				
A Inclusão no âmbito das Políticas Públicas de Educação Infantil	TCC	Josiane Viana Nonato	Profa. Dra. Adriana Missae Momma-Bardela	2014
A formação do professor e a criança com TDA/H	TCC	Karina Fernandes Delgadinho	Profa. Dra. Ana Elisa Spaolonzi Queiroz Assis	2014
A Alfabetização da criança surda no contexto da inclusão escolar e da aprendizagem significativa da língua portuguesa	TCC	Raquel Domingos Alves	Profa. Dra. Ana Elisa Spaolonzi Queiroz Assis	2014
Inclusão do aluno com paralisia cerebral na escola regular	TCC	Maria Ronchini Tavares Santos Ximenes	Profa. Dra. Ana Elisa Spaolonzi Queiroz Assis	2014

Fonte: Laboratório de Políticas Públicas e Planejamento Educacional – LaPPlanE

É possível aferir que, de acordo com a data em evidência nas publicações, que a temática tem retomado a pauta para discussão no cenário acadêmico em decorrência de comemorações específicas à publicação da PNEE de 1994, podendo ser deixada de ser objeto de análise continuada nos anos seguintes em prol de outros temas em destaque no cenário educacional.

Ainda que publicações se apresentem esporadicamente, ora nos momentos de comemoração ou de impasses, são necessárias para promover o debate acadêmico no âmbito da defesa da democracia e do acesso escolar para o público alvo da modalidade da Educação Especial. Essa observação se faz pertinente diante do cenário recente de desmonte da educação pública presente entre os anos de 2016 e 2022, marcados pelo governo de Michel Temer (PMDB) (2016-2018) e Jair Bolsonaro (PL) (2019-2022).

É importante destacar que o estudo parte da Política Nacional de Educação Especial – PNEE (Brasil/1994) e Política Nacional de

Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva - PNEPEI (Brasil/2008), traçando um paralelo entre os avanços dos documentos citados e dos riscos iminentes expostos no Decreto 10.502 de 2020, promulgado por Jair Bolsonaro, que pretendia estabelecer a Política Nacional de Educação Especial: Equitativa, Inclusiva e com Aprendizado ao Longo da Vida - PNEEEIALV (Brasil, 2020), suspenso em dezembro de 2020, conforme decisão liminar por Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6.590 (Supremo Tribunal Federal, 2020), proferida pelo Ministro do Supremo Tribunal Federal, Dias Toffoli e revogado em 01/01/2023 como um dos primeiros atos do governo Luiz Inácio Lula da Silva (PT), ao retomar o compromisso com a educação inclusiva em escolas regulares.

Partindo desta premissa, este estudo tem como objetivo, analisar os avanços e fragilidades das políticas públicas na área da Educação Especial nos últimos 30 anos no Brasil.

Para condução da pesquisa foi utilizado como recurso metodológico uma abordagem qualitativa, de cunho bibliográfico e documental (Lakatos; Marconi, 2003) tendo como base de dados dissertações de mestrado, teses de doutorado e artigos científicos coletados nas seguintes plataformas: Banco de Teses e Dissertações da CAPES; SciELO e Google Acadêmico e no portal do LaPPlanE na internet. Para levantamento dos dados, utilizou-se os seguintes descritores: 'políticas públicas', 'educação especial' e 'inclusão escolar'. O aporte documental trará como referência as legislações vigentes que sustentam as políticas públicas de Educação Especial a partir dos sites do Governo Federal (.gov).

O PERCURSO HISTÓRICO DA EDUCAÇÃO ESPECIAL BRASILEIRA: LEIS

Ao propor uma análise das políticas públicas voltadas para a Educação Especial, tendo como objeto deste estudo o período dos últimos 30 anos, buscar-se-á traçar uma breve perspectiva histórica desta modalidade educacional como respaldo para uma compreensão

dos ciclos políticos e jurídicos que nortearam seus avanços, ao mesmo tempo, outros ciclos que colocaram em risco sua legitimidade.

Todo o processo de inclusão ou exclusão de pessoas, ou de grupos, precisa ser compreendido como uma construção histórica e social da civilização humana. Bianchetti (2011) fornece um panorama histórico de como cada sociedade buscou soluções definitivas para lidar com àqueles considerados fora do seu padrão ético e estético.

Falar sobre a pessoa com deficiência ainda gera constrangimento para quem fala, e ao depender do que se fala, para quem é, assim o chamado “silêncio sobre o deficiente” não existiu somente no Brasil Imperial (Jannuzzi, 2012, p. 20), mas em toda a história humana que somente começou se modificar a partir do século XVIII, quando se tornou fonte de estudo da anatomia, e pela atuação de médicos europeus com crianças consideradas “ineducáveis” (Mazzota, 2011; Jannuzzi, 2012; Picollo; Mendes, 2013).

Movidos por um ideal educacional humanitário é que foram criadas as primeiras instituições escolares ligadas aos hospitais psiquiátricos, não limitando o auxílio somente por meio de “fórmulas químicas ou outros tratamentos mais drásticos”, atentaram-se para o “desafio trazido ao campo pedagógico, em sistematizar conhecimento que fizessem essas crianças participantes de alguma forma da vida no grupo social de então” (Jannuzzi, 2012, p. 33), atestando para isso na oferta de um currículo que vislumbrava uma profissão, ou a práticas domésticas para as meninas, garantindo sustento e um pouco de autonomia. Iniciava-se o conceito de corpo deficiente como parte do processo de industrialização que marcou a primeira parte do século XX (Jannuzzi, 2012; Kassari; Rebelo, 2018).

Neste contexto, pairava ainda a visão médica do corpo deficiente que fazia o indivíduo sentir-se responsável e ser visto como culpado pelo seu fracasso social e profissional. Para Diniz (2007), o modelo médico se caracterizava pela compreensão da deficiência como uma lesão que poderia ser combatida com uma medicação, assumindo um caráter biológico e individual.

De acordo com Mendes (2010), a psicóloga e pedagoga russa, Helena Antipoff, responsável pela criação da primeira Sociedade

Pestalozzi do Brasil, em 1945, norteou a formação das classes regulares e especiais. Juntamente com a organização do atendimento aos cegos e surdos, as instituições educacionais passaram a receber verbas do governo federal, ampliando consideravelmente seu número no Brasil. No final da década de 1950 já contava com cerca de 190 estabelecimentos de ensino para deficientes intelectuais no território brasileiro. A chegada de entidades filantrópicas, como as Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAEs) e Sociedade Pestalozzi, se beneficiaram desse financiamento.

Durante este período, o fortalecimento da iniciativa privada, especialmente de instituições filantrópicas sem fins lucrativos, foi motivado inicialmente pela omissão do setor público na educação, levando a uma mobilização comunitária para preencher a lacuna no sistema escolar brasileiro. Paralelamente, essas instituições tornaram-se parceiras do governo, recebendo financiamento de recursos da área de assistência social. Esse arranjo permitiu a exoneração da responsabilidade educacional do governo, evidenciando uma dinâmica complexa entre o setor público e privado na oferta de serviços educacionais no país (Mendes, 2010).

Em 1931, por meio do Decreto-Lei nº 20.816, se oficializou a expressão “ensino emendativo” para a educação especializada (que mais tarde passaria a ser denominada como educação especial), integrando o ensino especial de anormais do físico (cegos, surdos-mudos) os de conduta (delinquentes, viciados) e anormais de inteligência (sem conceituação) na educação normal. O objetivo da lei era “consertar” os desajustados e depois inseri-los nos ambientes escolares, porém, até tal conserto, permaneceriam nas instituições filantrópicas (Brasil, 1931).

As Constituições da República de 1934, 1946 e 1967 não trouxeram avanços neste campo e, em paralelo ao descuido dos setores públicos, a sociedade permaneceu se organizando por meio das entidades filantrópicas, aumentando o número de alunos em classes regulares públicas, ampliando também o índice da reprovação e de evasão escolar associado à deficiência intelectual e ao fracasso

escolar. Uma justificativa plausível para a criação de classes especiais nas escolas públicas (Mendes, 2010).

Nos anos de 1960, nos países europeus, a sociedade civil se organizava por meio do *Social Disability Moviment*. Um grupo de pessoas com deficiência do Reino Unido que lutavam por uma visão política e social de deficiência e que se contrapunha ao modelo médico ao afirmar que as dificuldades enfrentadas pela pessoa com deficiência seriam resultado da forma pela qual a sociedade lida com as limitações físicas, intelectuais e sensoriais de cada indivíduo. Dessa forma, a deficiência existia partindo do ponto de vista que o indivíduo não tem a mobilidade/acessibilidade planejada para suprir as suas necessidades (Diniz, 2007).

Este paradigma influenciou os organismos internacionais nas décadas de 1970 e 1980, reverberando somente em 2008 através da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (PNEEPEI) (Brasil, 2008) onde se afirmava que nenhuma política para a pessoa com deficiência deveria ser pensada, discutida ou colocada em prática, sem que ela não estivesse presente em sua discussão (Diniz, 2007).

No Brasil, a Educação Especial passou a ser estabelecida como uma prioridade em termos de políticas públicas no ano de 1973 com a implantação do primeiro Órgão Federativo e suas secretarias estaduais a fim de administrar os recursos financeiros para essa área. O Decreto nº 72.425 oficializou o Centro Nacional de Educação Especial (CENESP) ligado ao MEC, que tinha por finalidade a expansão e a melhoria no atendimento aos chamados excepcionais (Brasil, 1973). Responsável por formular e impulsionar ações da Educação Especial no Brasil, o Órgão trazia uma perspectiva desenvolvimentista aliada a uma concepção militar vigente (Kassar, 2011). E, ao final da década de 1970, foram implantados os primeiros cursos de formação superior para docentes atuarem na área de Educação Especial (Brasil, 1971a).

Resultado da adesão aos acordos internacionais, a revisão da LDBEN de 1971 (Brasil, 1971b) recebeu assessoria técnica de professores norte-americanos, que trouxeram uma perspectiva

baseada na teoria do Capital Humano, norteados os processos de normalização da pessoa com deficiência. Esta teoria formou a base filosófica responsável para inserir o processo de integração escolar nas escolas públicas brasileiras (Kassar, 2011). Em tese, o processo de integração escolar pautava que o aluno deveria adaptar-se à escola, podendo observar e aprender com alunos mais “competentes” e estes aprenderiam a aceitar as diferenças individuais.

Em termos de políticas públicas “iniciativas governamentais sobre educação especial de âmbito nacional, apareceram em um momento tipicamente populista” de grande expansão das classes especiais no Brasil (Mazzotta, 2011, p. 67). Em pesquisa realizada pelo MEC na década de 1970, apurou-se que o setor público atendeu cerca de 97,8% dos alunos em processo de integração escolar.

Kassar (2011, p. 46) destaca ainda que os “(...) alunos que demandavam atendimento mais especializado continuaram sendo assumidos pelo setor privado, nas instituições especiais assistenciais”. A autora atribui a disseminação da perspectiva inclusiva na educação especial, entre outros fatores, pela participação nas convenções internacionais ratificada pelo Brasil nas décadas seguintes, fruto de demanda mundial para que fosse apresentado aos países de ‘terceiro mundo’ a forma como deveria ocorrer, legitimando o processo educacional de acesso ao ensino obrigatório, bem como a difusão de matrículas de alunos com deficiência nas escolas comuns ocorridas em anos anteriores nos países desenvolvidos.

Um dado que retrata a influência da economia internacional ficou mais evidente durante a ‘Conferência Mundial de Educação para Todos’, em Jomtien/Tailândia (Unesco, 1990), por meio de pesquisas realizadas em 58 países com resultados, apontando que a organização do atendimento ao deficiente nos países, ainda denominados de terceiro mundo, ocorria em escolas ou classes especiais, separadas das regulares e atendendo a um número reduzido de alunos. Com base nestes dados, afirmou não haver justificativa para manter esses espaços abertos diante dos escassos recursos, orientando a esses países a seguirem o exemplo dos países desenvolvidos.

Os resultados da pesquisa apresentados na Conferência de Jomtien ressaltaram que os gastos extras com a educação especial compensariam economicamente no futuro, citando que um 'retardado' internado numa instituição desde tenra idade custaria aos cofres americanos o valor de US\$ 5.000 ao ano. Já ao receber educação e tratamento adequados poderia torna-se útil e contribuir com a sociedade chegando a ganhar US\$ 40 por cada dólar despendido com sua educação. Ao apoiar-se no alto custo em manter instituições especializadas abertas, o que poderia ser considerado um avanço em termos de políticas de educação especial foi na verdade uma resposta à demanda econômica, descaracterizando todo o direito ao acesso da criança deficiente para o ensino regular, num processo de inclusão à revelia (Kassar, 2011).

Ao final da década de 1980, se estabelece no país o processo de redemocratização, lançando um novo olhar sobre os direitos educacionais com base no modelo social de deficiência. Foi com a Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) que a educação passa a ser constituída como um direito social, tornando-se uma política pública universal, acarretando significativas mudanças no sistema de ensino brasileiro. Já a Educação Especial, somente na década de 1990 passou a ser compreendida como uma política pública ao efetivar melhorias na vida das pessoas com deficiências.

De acordo com Garcia e Michels (2011), as ações realizadas pelo governo de Luís Inácio Lula da Silva no período de 2003 a 2010, contribuíram sobremaneira para a expansão dos fundamentos inclusivos na Educação Especial no Brasil.

No período que se seguiu de 2016 até 2022, pouco se avançou em termos de políticas públicas para o público alvo da Educação Especial, como pode-se observar no próximo tópico. Ao contrário, as políticas engessadas na ideologia eminente ao período, colocaram em risco conquistas já resguardadas no sistema educacional.

Em momento mais recente, durante o governo de Jair Bolsonaro, foi instituído o Decreto 10.502/20 (Brasil, 2020), que estabelecia a "Política Nacional de Educação Especial: Equitativa, Inclusiva e com Aprendizado ao Longo da Vida" (Brasil, 2020). Esse documento

suscitou diferentes interpretações e recebeu críticas em vários segmentos da sociedade.

De acordo com o Censo Escolar de 2022 (Brasil, 2022), no Brasil existem cerca de 1.527.794 crianças e jovens da Educação Especial matriculados na educação básica. Desse total, 90,2% encontram-se na área urbana, 10,1% permanecem ainda em classes especiais ou escolas especializadas, enquanto 89,9% dividem turmas com demais alunos nas escolas regulares.

O PERCURSO HISTÓRICO DA EDUCAÇÃO ESPECIAL BRASILEIRA: LUTAS

A Política Nacional de Educação Especial, fruto dos movimentos civis surgidos entre o final da década de 1980 e início de 1990, começou a ser idealizada no ano de 1993 no âmbito das discussões organizadas pelas esferas políticas, por equipes da Secretaria de Educação Especial – SEESP/MEC e de entidades não governamentais. Participaram de sua redação ainda, representantes dos Institutos Benjamin Constant e do Instituto Nacional de Educação de Surdos, bem como, de outras organizações não governamentais.

Com referência aos documentos norteadores, seus princípios foram influenciados pela redação da LDBEN de 1961 (Brasil, 1961), da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), do Plano Decenal de Educação para Todos de 1993 (Brasil, 1993) e do Estatuto da Criança e do Adolescente (Brasil, 1990).

A Política Nacional de Educação Especial tinha como objetivo fundamentar e orientar o processo de educação de “(...) pessoas portadoras de deficiências, de condutas típicas e de altas habilidades, criando condições adequadas para o desenvolvimento pleno de suas potencialidades, com vistas ao exercício consciente da cidadania” (Brasil, 1994, p. 38), além de possibilitar um aumento de 25% no “atendimento educacional do alunado portador de necessidades especiais”, centralizando os “órgãos públicos e das entidades não-governamentais” na elaboração de planos de ação, previsto para ocorrer “até o final do século”, ou seja, até o ano de 2000 (Brasil, 1994, p. 7).

Analisando o contexto, Garcia e Michels (2011) afirmam que as reformas suscitadas durante a década de 1990 mostraram-se ‘ambíguas’ por parte do Governo Federal que, ao traçá-las delegou para os Estados, Municípios e às organizações não governamentais, a responsabilidade pela manutenção de tais medidas.

Algumas observações tecidas por Mazzotta (2011, p. 141) a respeito da redação do documento da política, chama a atenção para conceitos distorcidos dos termos “portadores de deficiências” e “portadores de necessidades especiais”, usados como sinônimos na definição do público-alvo da Educação Especial, não restringido, unicamente, ao campo educacional. Para o autor, Política trata-se de “um conjunto coerente de princípios e propostas”, portanto, nota-se uma “ausência de uma Política Nacional de Educação Especial” a partir do momento em que seus elementos ficaram “diluídos nas diversas políticas públicas seguintes”.

Considerando o contexto social e histórico, o documento proposto representou avanços em termos de acesso ao sistema escolar além de assegurar a transversalidade da educação especial para todos os níveis e modalidades escolares na educação básica brasileira, além de desenhar, no cenário nacional, a gestão de uma educação democrática, baseada nos conceitos de igualdade, liberdade e dignidade.

Teve como princípios norteadores a Normalização, (acesso às mesmas condições e oportunidades sociais, educacionais e profissionais), a Integração (legitimação de pertencimento ao grupo, interação) e a Individualização (adequação do atendimento educacional respeitando ritmos e características pessoais) (Brasil, 1994).

A terminologia de algumas palavras das propostas têm sido motivo de constantes debates. A exemplo o uso da terminologia “integração”, (processo estruturado nos anos de 1960 a 1990) na Política Nacional de Educação Especial (PNEE/1994). Bueno (2008, p. 23) afirma que a palavra foi traduzida erroneamente da Declaração de Salamanca (Unesco, 1994). Onde seria escrito “orientação integradora” o documento de 2008 utilizou o termo “orientação inclusiva”. Afirma ainda não se tratar somente de problema de

tradução, mas uma “questão conceitual e de política fundamental, pois a segunda, ao deixar de ser fiel ao texto original, nos leva a entender que a inclusão escolar é uma proposta completamente inovadora”. Para o autor, a inserção de crianças na escola já acontecia de forma gradual.

Na LDBEN de 1996 (Lei nº 9.394/96) (Brasil, 1996), a Educação Especial passa a ser caracterizada como modalidade educacional, dando destaque ao Atendimento Educacional Especializado (AEE) aos alunos com necessidades especiais na rede regular de ensino, iniciando-se na etapa da educação Infantil.

A nova Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva Inclusiva (Brasil, 2008), começou a ser esboçada em março de 2007, quando o então presidente Luís Inácio Lula da Silva (PT) assina a Convenção Internacional Sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (Brasil, 2007). Em junho de 2007 a Portaria Ministerial nº 555 estabelece a criação de um Grupo de Trabalho (GT) e, em outubro do mesmo ano foi colocado em sua versão resumida para a participação popular em consulta pública.

Em sua introdução, o documento PNEEPEI de 2008 afirma que, para a efetivação de uma escola de qualidade para todos se faz necessário o compromisso de reformulação da instituição escolar. Em seu teor, reafirma os compromissos internacionais assumidos em busca de uma educação inclusiva, dos quais o Brasil é signatário no cenário internacional.

Na versão levada à consulta pública o documento recomendava a extinção das escolas especiais, orientando que fossem transformadas em centros de atendimento educacional especializado, destinados para a produção de materiais acessíveis e para a formação docente. Essa ação criou um embate com as instituições especializadas de cunho filantrópico ou privadas, que solicitavam sua revisão através dos documentos enviados às instâncias federais. Diante de pressão das instituições optou-se pela alteração.

Ao readequar a proposta original para acatar os interesses financeiros das instituições especializadas, abriu precedente para manter uma outra discussão em aberto, e que retornou com

intensidade no ano de 2020 com a PNEEEI ALV ao qual vamos utilizar aqui o termo “Decreto revogado nº 10.502/20” (Brasil, 2020), que se trata do uso do termo “preferencialmente na rede regular de ensino”, amplamente utilizado como justificativa por aqueles que defendem as classes e escolas especializadas e justificando o direcionamento de recursos financeiros para elas (Plets; Souza, 2021).

Com base no paradigma da inclusão educacional, fundamentado nos princípios dos direitos humanos, que norteiam o acesso, a participação e a aprendizagem dos alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação, bem como, em casos que envolvam algum tipo de transtorno funcional. Tal paradigma determina que o sistema educacional seja inclusivo em todos os níveis e que o aprendizado seja ao longo de toda a vida, impedindo a exclusão com base no atendimento às necessidades especiais individuais.

O documento definiu que a modalidade da Educação Especial articularia com a nova proposta pedagógica da escola comum regular por um processo de transversalidade com outras áreas. Seu teor deu protagonismo para o Atendimento Educacional Especializado (AEE) ao articular seu espaço junto ao educando na escola comum regular o que, em termos de educação inclusiva foi um grande avanço, definindo formas de avaliar o aprendizado através do uso de estratégias que respeitem as características individuais e específicas de cada aluno (Brasil, 2008).

Kassar, Rebello e Oliveira (2019) detalham que o crescente debate sobre as instituições especializadas consolidou uma polarização histórica que teve como ponto alto a reformulação da PNEEPEI/2008, processo iniciado entre 2016 e 2018, logo após o processo de *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff (PT). No teor dos contextos político-econômico, destaca-se as críticas feitas pelas instituições ao redirecionamento de investimentos públicos para a educação inclusiva no ensino básico e diminuição de recursos para as instituições filantrópicas, que no Brasil, são maioria, de cunho privado.

As diferenças pautadas sobre a velha discussão entre os defensores da inclusão escolar em relação as entidades

especializadas, possibilitou outros dois entraves: “o primeiro diz respeito ao lugar da educação das pessoas com deficiências” e o outro lida com a questão dos subsídios financeiros, que desde a década de 30, são destinados às instituições “pautado nos documentos norteadores e nos discursos de organismos multilaterais” (Kassar; Rebello; Oliveira, 2019, p. 8).

Este debate se intensificou com o Decreto nº 10.502/2020 que instituiu a Política Nacional de Educação Especial: Equitativa, Inclusiva e com Aprendizado ao Longo da Vida (PNEEEIALV), publicado durante o governo de Jair Bolsonaro (1998-2022), revogado na íntegra pela publicação do Decreto nº 11.370 de 01/01/2023, assinado pelo presidente em exercício Luiz Inácio Lula da Silva (PT).

Mesmo com sua revogação, optou-se por trazer este documento para discussão por se tratar de um período de obscurantismo nas políticas públicas educacionais, portanto de suma importância para se compreender os riscos impostos ao direito educacional da pessoa com deficiência. Além do mais, seu conteúdo foi amplamente divulgado por meio de cartilhas elaboradas pelo governo Bolsonaro (2018-2022), o que gerou insegurança e desinformação entre famílias e escolas por um tempo considerável.

Um equívoco ocorrido trata-se do Decreto nº 10.502/2020 se ser comemorado como um documento que dava voz às famílias e às pessoas com deficiências, ao deixar sob a responsabilidade da família a decisão em matricular, ou não, a criança em uma escola especializada ou regular, ignorando as contribuições de todo um corpo de especialistas (pedagógicos, médicos, entre outros) que se revelam necessárias para o desenvolvimento do educando.

Ao contrário do documento de 2008, este não teve participação pública, deixando de ouvir e incentivar a sociedade a participar das políticas públicas em construção. Outro erro foi desconsiderar a pluralidade da nação ao se concentrar nos resultados de somente um estado – Rio de Janeiro – que diverge de forma social, cultural e economicamente de outros no território brasileiro.

Uma das mais fortes críticas quanto ao teor do Decreto nº 10.502/2020 trata-se da ausência de pesquisadores, e de membros de organizações civis historicamente empenhada na luta pelo direito

educacional, durante seu processo de construção. Tal fato foi visível ao se atentar para a participação de membros de associações privadas. “Cabe registrar que esse embate evidencia outro movimento: o de afastamento das associações científicas das instâncias de participação em tomadas de decisões (...)” (Kassar; Rebello; Oliveira, 2019, p. 8).

O documento afirma estar em acordo com a meta quatro do Plano Nacional de Educação (Brasil, 2014), com o artigo 58 da LDBEN vigente e com a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Brasil, 2015), onde há previsão da oferta de serviços pela escola especial e na classe especial.

Busca justificar, utilizando como base nos documentos citados, a flexibilização da matrícula no sistema de ensino regular, possibilitando ainda sua permanência tanto na escola regular como na especializada, de acordo com a escolha do educando ou de sua família. Utiliza-se de dados oficiais para justificar o número de alunos atendidos nos serviços do Atendimento Educacional Especializado (AEE) e destacar a ausência de professores qualificados para atuar junto a criança (Brasil, 2020).

Ao afirmar que tanto a comunidade surda e o alunado da Educação Especial não tem aproveitamento de estudos na educação regular inclusiva, faz uma alusão ao discurso capacitista (Dias, 2019) que, em síntese, seria considerar que o aluno é incapaz, ou menos capaz, de participar do sistema regular inclusivo.

Outro argumento apresentado versa sobre o ensino em escolas especiais bilíngue para surdos, onde afirma ser demanda da comunidade diante de uma nova modalidade de ensino. A educação bilíngue já está inclusa na modalidade da Educação Especial na LDBEN e na LBI, onde é possível encontrar como primeira língua a oferta da Língua Brasileira de Sinais (Libras) e a segunda a Língua Portuguesa, em escola e classes bilíngues.

Sobre a inconstitucionalidade do Decreto nº 10.502/2020, pesou ainda o risco do retorno ao ensino segregado, abolindo a compulsoriedade da matrícula em sistema regular, um direito já adquirido na Constituição Federal de 1988 e ratificados em outros

documentos, citados no decorrer deste estudo, dando espaço para o retorno ao atendimento exclusivo em escola especializadas.

A tentativa de reforçar que se tratava de uma proposta alicerçada ao modelo inclusivo confundiu-se com características que remetem ao modelo segregativo, colocando ainda ambas em oposição em vários momentos de sua redação. Outro revés, confunde com a compreensão equivocada dos termos “integração” e “inclusão”, além de cometer erros como equiparar a Educação Especial (modalidade de ensino) com a Educação Inclusiva (paradigma educacional).

A construção do Decreto nº 10.502/2020 ignorou os anteriores, PNNE/1994 e PNEEPEI/2008 e normativas que contribuíram para o processo inclusivo no Brasil. Neste aspecto tomou de volta terminologias superadas (classe especial, escola especial) além de retomar o debate em torno na terminologia “preferencialmente”, ao propor que “(...) os sistemas educacionais devem oferecer, preferencialmente, escolas inclusivas, mas, não exclusivamente” (Brasil, 2020, p. 10).

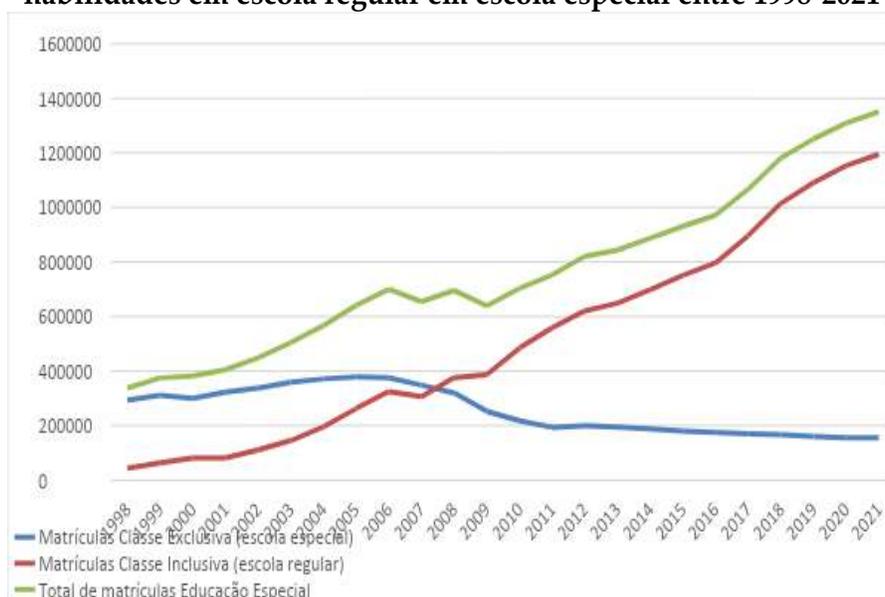
Em contrapartida, (Mantoan, 2021 *apud* Barifouse, 2021), reforça que no Brasil só existe um sistema de ensino, que é o comum. A pesquisadora, que fez parte do GT, conta em reportagem cedida à BBC News em agosto de 2021, que foi uma “das responsáveis por redigir a política de 2008 e que ela foi elaborada a partir da Constituição e da LDB para que a educação especial fosse uma modalidade complementar de ensino e não um sistema à parte que substituísse o sistema regular”. Afirmou ainda haver uma leitura e interpretação errônea da terminologia “preferencialmente”, pois “(...) quem está em uma escola especial não está cumprindo o período de escolaridade obrigatória” (...) “porque elas não oferecem o básico, como etapas e níveis de ensino, e não podem oferecer certificados” (Barifouse, 2021).

Por outro lado, ao propor a inserção direta e sistemática no ambiente escolarizado, num contexto em que se desconsidera a formação docente atuante junto à criança com deficiência, além da reorganização do espaço escolar e a construção de dinâmicas visando às mudanças exigidas pela educação inclusiva, se amplia as

possibilidades de fracasso do processo inclusivo (Aranha, 2000; Mantoan, 2003).

Nos dados apresentados na figura 1, sobre a evolução das matrículas em salas regulares, desde 2008 até 2021, temos garantia de que a publicação da primeira PNEE/1994, colaborou com significativo aumento nas matrículas no ensino regular. Mas foi com a PNEEPEI (Brasil, 2008a) que se efetivou como direito educacional. Em 2007 foram 348.740 matrículas em escolas exclusivas (escola especial) e, em 2008, este número caiu para 319.924, seguindo em declínio nos anos seguintes.

Figura 1 – Levantamento do número de matrículas de alunos com Deficiência, Transtornos Globais do Desenvolvimento ou Altas habilidades em escola regular em escola especial entre 1998-2021



Fonte: dados organizados pela autora com base nos Censos Escolares da Educação Básica (Brasil, 1998-2021)

Retomando o compromisso com a educação inclusiva, o Governo Federal lançou em 21/11/2023 o “Plano de Afirmação e Fortalecimento da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva”, tendo como metas: a matrícula

de mais de 2 milhões de alunos público-alvo da educação especial em classes comuns; aumento da oferta de matrícula para atender 169 mil crianças da educação especial na educação infantil; financiamento de Salas de Recursos Multifuncionais (hoje a oferta está restrita a 36% das escolas); entrega de 1.500 ônibus escolares acessíveis; criação de 27 observatórios de monitoramento; lançamento de 6 editais para pesquisadores com deficiência; reformas e obras para a acessibilidade e investimento em formação docente e pesquisadores (Brasil, 2023).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Analisar as políticas públicas que fomentam a Educação Especial no Brasil pressupõe uma leitura crítica para além do caráter jurídico. É necessário tecer uma compreensão de sua conjuntura a partir das interferências recebidas no cenário social, político e econômico e também nas influências recebidas por organismos multilaterais de caráter internacional.

É imprescindível estabelecer uma política contínua que agregue o ente federal, os estados e seus municípios, contando ainda com a participação da sociedade através das famílias, professores, pesquisadores, visando unir esforços para colocar em prática o que já está previsto pela PNEPEI de 2008.

Grandes avanços foram feitos nos últimos 30 anos. Porém o impacto causado com o Decreto 10.502/2020 ainda impera nas marcas do descaso que perpetuam na ausência de recursos e de formação docente, fruto de uma educação inclusiva como olhos para redução de custos.

É correto afirmar que a PNPEPEI/2008 aumentou o acesso dos alunos com deficiência à educação regular, promovendo a inclusão e a garantia do direito à educação para todos. É correto também afirmar que, conforme os dados apresentados, que o público alvo da Educação Especial já se encontra matriculado no ensino regular. No entanto, é importante destacar que ainda há desafios a serem superados para a efetivação desse direito, como a necessidade de ampliar a oferta de recursos e serviços de apoio, bem como de

conscientização e sensibilização da comunidade escolar e da sociedade em geral para a importância da inclusão escolar.

Ao justificar um processo democrático e universal de acesso à educação, mecanismos como a exclusão e seletividade social não podem coexistir no sistema educacional. Assim, a luta é para construir uma educação pública de qualidade para todos ao mesmo tempo em que se garante suporte para aqueles que já lutam naturalmente com as dificuldades impostas pelas suas limitações físicas, psíquicas e afetivas.

REFERÊNCIAS

ARANHA, Maria Salete Fábio. Inclusão Social. *In*: MANZINI, Eduardo José (Org.) **Educação Especial: Temas Atuais**. Unesp. Marília-Publicações, 2000.

BARIFOUSE, Rafael. Decreto de Bolsonaro para alunos com deficiência é retrocesso de 30 anos, diz pedagoga da Unicamp. **Da BBC News Brasil em São Paulo**. 28 ago. 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-58347504>. Acesso em: 10 jun. 2022.

BIANCHETTI, Lucídio. Aspectos históricos da apreensão e da educação dos considerados deficientes. *In*: BIANCHETTI, Lucídio; CORREIA, José Alberto. **Exclusão no trabalho e na educação: aspectos mitológicos, históricos e conceituais**. Campinas/SP: Papirus, p. 81-110. 2011.

BRASIL, Câmara dos Deputados. **Decreto nº 72.425, de 3 de Julho de 1973**. Cria o Centro Nacional de Educação Especial (CENESP), e da outras providências. 1973. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-72425-3-julho-1973-420888-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 14 fev. 2023.

BRASIL, Ministério da Educação. Afirmção e Fortalecimento da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (PNEEPEI). 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/pneepei/cartilha.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2023.

BRASIL, Ministério da Educação. **Censo Escolar**, 2021. Brasília: MEC, 2021a. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/centrais-de-conteudo/legislacao/censo-escolar>. Acesso em: 10 jun. 2022.

BRASIL, Ministério da Educação. **Política Nacional de Educação Especial: livro 1/MEC/SEESP**- Brasília: a Secretaria, 1994. 66f. Disponível em: <https://inclusaoja.files.wordpress.com/2019/09/polc3adtica-nacional-de-educacao-especial-1994.pdf>. Acesso em: 3 abr. 2022.

BRASIL, Ministério da Educação. **Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva**. Jan. 2008. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/politicaeducespecial.pdf>. Acesso em: 3 abr. 2022.

BRASIL, Presidência da República. **A Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência Comentada**. Coordenação de Ana Paula Crosara Resende e Flavia Maria de Paiva Vital. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, 2007. p. 21 cm

BRASIL, Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Casa Civil da Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 8 maio 2022.

BRASIL, Presidência da República. Lei 13.005 de 25 jun. 2014. **Instituto o Plano Nacional de Educação-PNE. 2014**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 3 abr. 2022.

BRASIL, Presidência da República. Lei 13.146/ de 06 jul. 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (**Estatuto da Pessoa com Deficiência**). 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm. Acesso em: 3 abr. 2022.

BRASIL, Presidência da República. Lei nº 4.024, de 20 dez. 1961. **Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4024.htm. Acesso em: 8 mai. 2022.

BRASIL, Presidência da República. Lei nº 5.692, de 11 ago. 1971. **Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus (...)**. 1971b.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14024.htm. Acesso em: 8 mai. 2022.

BRASIL, Presidência da República. Lei nº 9.394. 20 dez. 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, v.134, n. 248, 23 dez. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: 3 abr. 2022.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.590 Distrito Federal. ADI 6.590 MC/DF**. 2020. Relator: Ministro Dias Toffoli. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/ADI6590_DespachoConvocatorio.pdf. Acesso em: 3 abr. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. **Resolução n. 2, de 11 de setembro de 2001**, institui as Diretrizes Nacionais para a Educação Especial na Educação Básica. Brasília: CNE/CEB, 2001

BRASIL. Diário Oficial. Decreto Nº 10.502, de 30 de setembro de 2020. Institui a Política Nacional de Educação Especial: Equitativa, Inclusiva e com Aprendizado ao Longo da Vida. (DOU) Publicado em: 01 out. 2020. Edição: 189, Seção: 1. p. 6.

BRASIL. Ministério da Educação. **I Plano Setorial de Educação e Cultura 1972-74**. Brasília, DF: MEC, 1971a.

BUENO, J. G. S.. As políticas de inclusão escolar: uma prerrogativa da educação especial? *In*: BUENO, J. G. S; MENDES, G. M. L.; SANTOS, R. A. (Org.). **Deficiência e escolarização: novas perspectivas de análise**. Araraquara, SP: Junqueira & Marin: Brasília, DF: CAPES, 2008. p. 43-63.

DIAS, Adriana. Por uma genealogia do capacitismo: Da eugenia estatal a narrativa capacitista social. **Anais do Simpósio Internacional de Estudos sobre a Deficiência**. São Paulo, SP, Brasil, 1. Jun 2013. Disponível em: http://www.memorialdainclusao.org.br/ebook/Textos/Adriana_Dias.pdf. Acesso em: 20 jul. 2019.

DINIZ, Débora. **O que é deficiência**. São Paulo: Braziliense, 2007.

GARCIA, R. M. C.; MICHELS, M. H.. A política de educação especial no Brasil (1991-2011): uma análise da produção do GT15 - educação especial da ANPED. **Revista Brasileira de Educação Especial**, v. 17,

n. spe1, p. 105–124, maio 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbee/a/G89VhYqSyh7VqLbhb5hF4Xm/abstract/?lang=pt> Acesso em: 7 jan. 2024.

JANNUZZI, Gilberta de M. **A educação do deficiente no Brasil: dos primórdios do século XXI**. 2.ed. Campinas: Autores Associados, 2012.

KASSAR, Mônica de Carvalho Magalhães. Percursos da constituição de uma política brasileira de educação especial inclusiva. **Rev. Bras. Ed. Esp.** Marília, v. 17, p. 41-58, Mai.-Ago. 2011a. Edição Especial. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbee/a/QnsLXV5R9QBChpTc4qMQ9Tr/abstract/?lang=pt> Acesso em: 2 mai. 2020.

KASSAR, Mônica de Carvalho Magalhães; REBELO, Andressa Santos. Abordagens da Educação Especial no Brasil entre Final do Século XX e Início do Século XXI. **Revista Brasileira de Educação Especial** [online]. v. 24, n. spe, p. 51-68, 2018. Doi: <https://doi.org/10.1590/S1413-65382418000400005>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbee/a/zykqKsDdgtM8GJXsctSYQjJ/abstract/?lang=pt> Acesso em: 17 mai. 2024.

KASSAR, Mônica de Carvalho Magalhães; REBELO, Andressa Santos; OLIVEIRA, Regina Tereza Cestari de. Embates e disputas na política nacional de Educação Especial brasileira. **Educação e Pesquisa**, [S. l.], v. 45, p. e217170, 2019. DOI: 10.1590/s1678-4634201945217170. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ep/a/SVmZZLzBnrZFnyqXR9TSpYc/?lang=pt> Acesso em: 17 mai. 2024.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LaPPlanE. O Laboratório de Políticas Públicas e Planejamento Educacional. **Site oficial**. 2024. Disponível em: <https://www.lapplane.fe.unicamp.br/>. Acesso em: 22 jan. 2024.

MANTOAN, Maria Teresa Eglér. **A educação especial no Brasil: da exclusão à inclusão escolar**. São Paulo, 2011.

MANTOAN, Maria Teresa Eglér. **Inclusão escolar: o que é? por quê? como fazer?** São Paulo: Moderna, Coleção cotidiano escolar, 2003.

MAZZOTTA, Marcos J. da S. **Educação especial no Brasil: história e políticas públicas**. 6ª edição. São Paulo, SP: Cortez, 2011.

MENDES, Enicéia Gonçalves. Breve histórico da educação especial no Brasil. **Revista Educación y Pedagogía**, v. 22, n. 57, p. 93-109, maio/ago. 2010.

PICCOLO, Gustavo Martins; MENDES, Enicéia Gonçalves. Sobre formas e conteúdo: a deficiência como produção histórica. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 31, n. 1, p. 283-315, jan./abr. 2013.

PLETSCH, Marcia Denise; SOUZA, Flávia Faissal de. Educação comum ou especial? Análise das diretrizes políticas de educação especial brasileiras. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 16, n. esp2, p. 1286-1306, 2021. DOI: <https://doi.org/10.21723/riaee.v16iesp2.15126>.

STF - Supremo Tribunal Federal. Suspensa eficácia de decreto que instituiu a política nacional de educação especial. **Portal do Supremo Tribunal Federal**. Brasília. 1º dez. 2020. Disponível em: <http://noticias.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=456419> . Acesso em: 30 dez. 2020.

UNESCO. **Declaração de Salamanca e linha de ação sobre necessidades educativas especiais**. Espanha: Salamanca, 1994. Disponível em: [http://www.pnl2027.gov.pt/np4Admin/%7B\\$clientS ervletPath%7D/?newsId=1011&fileName=Declaracao_Salamanc a.pdf](http://www.pnl2027.gov.pt/np4Admin/%7B$clientS ervletPath%7D/?newsId=1011&fileName=Declaracao_Salamanc a.pdf). Acesso em: 2 mar. 2022.

UNESCO. **Declaração Mundial sobre Educação para Todos e Plano de Ação para Satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem**. Tailândia: Jomtien, 1990. Disponível em: https://perspectivasustentavel.com.br/pdf/educacao/01_declaracao_mundial_de_educacao_para_todos_jomtien_tailandia_1990.pdf. Acesso em: 2 mar. 2022.

CAPÍTULO 10

A POTÊNCIA DAS EXPERIÊNCIAS DE EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA NA ÁREA DA SAÚDE E O DESAFIO DA CURRICULARIZAÇÃO

Maria Cristina Traldi

Resumo: A Resolução no. 07/2018 institui a política de curricularização da extensão universitária no Brasil e define as diretrizes e os princípios orientadores para a sua implementação. O capítulo aborda as políticas públicas para a educação na área da saúde e sua convergência com a política de formação de recursos humanos do Sistema Único de Saúde em direção ao perfil profissional generalista, crítico e reflexivo. Recupera conceitos e concepções de extensão e os desafios que as Instituições de Ensino Superior enfrentam ao buscar integrar nos currículos de seus cursos as atividades extensionistas que tradicionalmente realizam. Analisa 35 relatos de extensão à luz dos princípios da interação dialógica, interdisciplinaridade, indissociabilidade entre ensino-pesquisa-extensão, e dos impactos das ações nos acadêmicos e na população-alvo. A análise dos relatos revelou que mesmo nas universidades públicas as experiências extensionistas ainda não reúnem todas as características exigidas pela resolução 07/2018, requerendo um processo de reflexão para sua adequação. Revelou a carência de dados sobre a atividade extensionista nas IES do setor privado e aponta a necessidade de se criar indicadores específicos para captar a existência e o grau de integração da extensão nos currículos, especialmente nos instrumentos de avaliação do INEP.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Saúde, Ensino Superior, Curricularização; Extensão Universitária.

A convergência das políticas educacionais na área da saúde com o SUS e a Resolução n. 07/2018.

Orientados pelas Diretrizes Curriculares Nacionais, os cursos de graduação na área da saúde têm reformulado seus projetos pedagógicos para responder a um novo contexto social de profundas transformações que requer um novo olhar na formação dos profissionais de saúde, voltado para o desenvolvimento de um conjunto de competências gerais e específicas que possam atender às demandas advindas dessas mudanças (Teixeira, Edler, 2012; Meireles *et al.*, 2019; Pereira *et al.*, 2022).

A renovação dos currículos persegue a trilha da necessidade de tornar os egressos aptos a contribuir com a sociedade já que as mudanças em curso são de naturezas diversas passando pela transição epidemiológica, demográfica, climática e tecnológica e requerem profissionais técnicos que possam atuar de maneira ética e política diante de problemas complexos do cotidiano aos quais irão enfrentar ao longo do exercício profissional e na convivência em sociedade (OECD, 2018).

O movimento de renovação dos currículos da saúde segue uma tendência que privilegia a formação generalista, humanista, crítica e reflexiva e visa um egresso capaz de reconhecer e intervir sobre os problemas/situações de saúde-doença mais prevalentes no perfil epidemiológico nacional e atuar com senso de responsabilidade social. Foi deflagrado no início dos anos 2000, a partir da aprovação das primeiras resoluções do Conselho Nacional de Educação que orientam a formação e o perfil dos egressos das diferentes profissões da área da saúde, reafirmada posteriormente pela Resolução do Conselho Nacional da Saúde (CNS) que aprovou os pressupostos, princípios e diretrizes comuns para a graduação na área da saúde em que destaca a defesa do Sistema Único de Saúde (SUS) como preceito orientador do perfil dos egressos da área da saúde, a formação em saúde comprometida com a superação das iniquidades que causam o adoecimento dos indivíduos e das coletividades, a responsabilidade

social e o compromisso com a dignidade humana, cidadania e defesa da democracia (CNS, 2017).

A Resolução CNE/CES No. 3, 2001, que estabelece as DCNS para a Graduação de Enfermagem foi uma das primeiras publicadas, juntamente com as DCNs para os cursos de medicina e nutrição e orientam para a formação de profissionais generalistas aptos a atuar na perspectiva da integralidade da assistência e do cuidado humanizado em convergência com os princípios do Sistema Único de Saúde (SUS) (Brasil, 2001).

Estrategicamente, desde sua criação, o SUS se abriu às instituições formadoras como forma de garantir a presença de graduandos nos serviços públicos e assim, contar com a contribuição na sua construção, e numa via de mão-dupla, influenciar na formação dos acadêmicos.

Nesse sentido, a lei orgânica da saúde de 1990 já previa a contribuição do SUS na ordenação da formação de recursos humanos na área da saúde, desde a sua criação, aspecto mantido e reafirmado nas posteriores atualizações (Brasil, 1990; Brasil, 2013; Brasil, 2023).

A recomendação de vivência dos acadêmicos nos serviços de atenção primária proporciona excelentes oportunidades de contato com as comunidades locais, seja em atividades práticas vinculadas às diferentes disciplinas assistenciais, seja nos estágios. É no campo, inserido em contextos e realidades diferentes e em exercício reflexivo que o acadêmico pode compreender na prática, por exemplo, a relação entre o modo de vida das pessoas e seu perfil de saúde-doença, tal qual está inscrito no Art. 3º da Lei 8080/1990 atualizada em 2013,

Os níveis de saúde expressam a organização social e econômica do País, tendo a saúde como determinantes e condicionantes, entre outros, a alimentação, a moradia, o saneamento básico, o meio ambiente, o trabalho, a renda, a educação, a atividade física, o transporte, o lazer e o acesso aos bens e serviços essenciais. (Lei nº 12.864, 2013, p.1).

No que tange à extensão, destaca-se a oportunidade de os estudantes estarem integrados à rede de atenção primária e secundária, locais em experiências voltadas à assistência, a ações de educação em saúde, ao cuidado humanizado e à qualificação

profissional pelo contato com equipes multiprofissionais e comunidade. Oportunidade ímpar para acadêmicos e docentes conhecerem e atuarem em cenários e situações concretas de trabalho nas unidades básicas de saúde e nas comunidades de seu entorno, num movimento bidirecional que tende a beneficiar todos os participantes (Ferraz; Del Ciampo, 2018).

Como políticas públicas convergentes de saúde e de educação, as DCNs dos cursos de saúde e o SUS vem impulsionando as mudanças na forma de pensar currículos e implementá-los. Ao mudar radicalmente o modelo de atenção à saúde no Brasil, o SUS forçou a reorientou do ensino nos cursos de graduação em saúde, orientando o perfil de profissionais que seriam necessários para a implementação das mudanças de um sistema de saúde centralizado e seletivo para um modelo descentralizado, focalizado na integralidade das ações de assistência e na atenção hierarquizada (Silva, Machado, 2020). Essa convergência sugere não haver possibilidade de aplicabilidade das DCNs nos currículos dos cursos da área da saúde sem provisão de espaços pedagógicos de prática, vinculados ao SUS.

Pela relevância da relação ensino-serviço-comunidade, o aspecto é contemplado na avaliação de cursos do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (SINAES). Nos instrumentos de avaliação para autorização e reconhecimento e/ou renovação de reconhecimento de cursos de graduação do INEP há indicadores específicos para avaliar a integração do curso com o sistema local e regional de saúde (SUS). Esta deve estar formalizada por meio de convênio, conforme as DCN e/ou o PPC, para viabilizar a formação do discente em serviço e permite sua inserção em equipes multidisciplinares e multiprofissionais, considerando diferentes cenários do Sistema, com nível de complexidade crescente. (MEC, 2017 a; MEC, 2017 b).

A vivência nos diferentes campos de prática e estágios abre espaço de convivência dos acadêmicos com os problemas locais, com as demandas por serviços, com os problemas de saúde-doença das comunidades. Por conseguinte, abre-se também um amplo leque de

oportunidades para a realização de projetos de extensão, do que se desprende ser o SUS uma grande porta de entrada para a extensão universitária na medida em que os serviços, especialmente aqueles de atenção básica ou primária, facilitam o acesso às comunidades que habitam o entorno das unidades. São oportunidades de reflexão que extrapolam a formação puramente técnica e dialogam com a realidade (Rios, Caputo, 2019).

Nesse contexto, a extensão universitária assume particular importância por se integrar à rede assistencial e proporcionar experiências voltadas à humanização, ao cuidado, à educação em saúde e à qualificação da atenção à saúde, facilitadora de interações mais dinâmicas e próximas entre acadêmicos e a comunidade, com benefícios mútuos (Strieder, Nogaró, 2016; Biscarde *et al.*, 2014).

Atividades extra muros realizadas por acadêmicos e docentes em domicílios, escolas, creches, presídios, indústrias, instituições de longa permanência de idosos, só para citar algumas, localizadas nos bairros que fazem parte da área de abrangência das unidades de saúde, costumam ser foco de ações extensionistas, especialmente de cursos com trajetória de articulação estreita e perene com o SUS local.

Por outro lado, a relação frágil das IES/cursos de saúde com o sistema local de saúde impede o estabelecimento de vínculo dos acadêmicos e docentes com os profissionais das unidades e com a comunidade e, por conseguinte, reduzem as chances de proposição e realização de ações de extensão, contribuindo com a cultura extensionista “campanhista”.

Ações extensionistas pontuais são muito comuns nos cursos da área da saúde, realizadas em eventos abertos à participação da população, tais como “feiras de saúde”, nas quais são oferecidas atividades de prevenção/promoção da saúde, como vacinação, verificação de peso corporal, pressão arterial entre outras (Goes *et al.*, 2022).

Existe um calendário anual de campanhas associando uma determinada cor da paleta do arco-íris para cada evento. Nessas campanhas, a participação dos acadêmicos cumpre papel estratégico de levar até praças e outros locais públicos, ações de sensibilização sobre riscos e medidas preventivas, sendo contributivos ao

aprendizado dos acadêmicos (Rosa *et al.*, 2023). Essas atividades de caráter pontual, assistemática e fragmentada não são integradas institucionalmente à pesquisa e ao ensino e seguem o padrão de cultura extensionista no Brasil (Lucas, 2023). Não reúnem as características de atividades de extensão curricularizadas, na concepção da atual legislação. Foram e continuam sendo importantes para fins curriculares como atividades complementares, ou seja, aquelas em que o acadêmico participa de forma voluntária, em modalidade de estudos e práticas independentes.

Na convalidação como atividades complementares os critérios geralmente passam ao largo da avaliação da concepção, dos objetivos e dos potenciais impactos, restringindo-se aos aspectos relativos ao tipo de atividade e a carga horária.

Assim sendo, um dos desafios da curricularização passa por uma reflexão crítica dos projetos de extensão universitária existentes em termos de concepção e princípios. Reorientadas em direção à Resolução 07/2018, as atividades de extensão aproximarão ainda mais os currículos às diretrizes curriculares e aos princípios do SUS, pois ao atender os objetivos de formação e se integrarem às atividades de ensino e pesquisa, essas experiências extensionistas contribuirão para alterar o *status* de atividade opcional e pontual para atividade obrigatória no currículo (Arienti, 2023).

A CONCEPÇÃO DE EXTENSÃO NA RESOLUÇÃO Nº 07/2018

A extensão é uma atividade formativa essencial no ensino superior e deve ser desenvolvida de forma indissociável ao ensino e a pesquisa. Sua aplicabilidade abrange a totalidade de instituições de ensino superior do país e não somente as universidades, e obriga a sua implementação nos cursos de graduação, facultando a adesão aos cursos de pós-graduação (Resolução, 2018). A essência da concepção de extensão universitária definida na referida resolução, assim como na Política Nacional de Extensão é a mesma que prevalece nos documentos dos Fóruns de Pró-Reitores de Extensão (FORPROEX), deixando clara a influência desses fóruns no delineamento das

políticas públicas para a extensão universitária no país (Oliveira, Goulart, 2015).

Em um de seus estudos as autoras mostram que no fórum de 1987, a extensão universitária já definia a extensão como um processo educativo, cultural e científico articulado de forma indissociável com o ensino e a pesquisa, como meio promover a transformação da universidade e a sociedade; no de 2012, a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão foi reafirmada e novos atributos foram agregados no intuito de avançar no delineamento dos contornos da atividade em direção a um processo interdisciplinar, reforçando os aspectos da interação dialógica, a interdisciplinaridade, a indissociabilidade entre o ensino-pesquisa-extensão, os impactos na formação do estudante e na transformação social (Oliveira, Goulart, 2015). Todos incorporados no texto da Resolução nº 07/2018.

As diretrizes deixam claro que a extensão deve gerar transformação nas partes envolvidas durante o processo educativo, cultural e científico. Se uma das partes não sofrer qualquer transformação, a ação em tese não deveria ser denominada extensão. Essa questão é central para a análise da curricularização da extensão na área da saúde, que tem cultura extensionista, mas que ainda carece de uma profunda reflexão conceitual para agregá-las ao currículo como atividade indissociável do ensino e da pesquisa.

O conceito de extensão tem raiz etimológica na palavra “*extendere*”, do Latim, em junção dos vocábulos “*ex*”, que significa fora e “*tendere*”, que pode ser traduzido como esticar, estender, alargar ou espalhar e, aplicado à atividade extensionista, pode ser apreendida como a ação que se estende de algo para alguém (Oliveira, Goulart, 2015).

A palavra estender pressupõe dois pontos: um de partida e um de chegada, não necessariamente uma relação desigual. Contudo, ao aplicar à extensão universitária, estender remete à transmissão de conhecimentos e técnicas de quem os tem para um sujeito desprovido daquele conteúdo (Oliveira; Goulart, 2015), trazendo, inevitavelmente para o centro da discussão, a relação de poder contida na ação.

Como ação dialógica é um princípio da atividade de extensão e pressupõe interação baseada no respeito mútuo e desenvolvimento de relações de mão-dupla, na troca de saberes e na superação do discurso de hegemonia acadêmica. É o cerne da dimensão ética das ações extensionistas e na ausência da consideração a esse princípio a extensão universitária não se concretiza na perspectiva da Resolução 07/20218, tampouco se cumpre o princípio da educação popular em saúde para o SUS (MS, 2013) e das diretrizes para o ensino nos cursos da área da saúde (CNS, 2017).

A dialogicidade é condição precípua na atividade de extensão, sendo o primeiro princípio declarado na Resolução 07/2018, e deve ser objeto de reflexão e justificativa para que as Instituições de Ensino Superior declarem em seus documentos oficiais (PDI, PPI e PPC), a concepção de extensão que subsidia suas políticas de extensão universitária. Ela delineará o escopo das atividades de extensão a serem desenvolvidas no âmbito dos cursos de graduação e, na ponta, contribuirá para delinear o perfil do egresso do curso, assim como as atividades de ensino e pesquisa.

As experiências extensionistas realizadas em condição de interação dialógica faz a ação acontecer numa relação de troca (mão dupla) e de construção conjunta de conhecimento, se distanciando da vertente assistencialista/tradicional de superioridade e transmissão de conhecimento de quem tem (academia) para os desprovidos (comunidade) (Gadotti, 2017).

A interação dialógica entre as partes envolvidas nas ações de extensão pressupõe uma concepção de extensão de mão dupla, é signatária da teoria dialógica de Paulo Freire ao remeter a noção de solidariedade com as comunidades com as quais se trabalha. Visa a autonomia e um relacionamento universidade e comunidade pautado na troca de saberes e na superação do discurso de hegemonia acadêmica, em linha com as resoluções do FOROREX de 2012 (FORPROEX, 2012).

O Art. 3º. da Resolução nº 7, 2018, define extensão na educação superior como uma

[...] atividade que se integra à matriz curricular e à organização da pesquisa, constituindo-se em processo interdisciplinar, político educacional, cultural, científico, tecnológico, que promove a interação transformadora entre as instituições de ensino superior e os outros setores da sociedade, por meio da produção e da aplicação do conhecimento, em articulação permanente com o ensino e a pesquisa. (Brasil, 2018, p.1).

Define cinco diretrizes que objetivam guiar a concepção e as práticas das atividades de extensão nas IES a serem assumidas, no conjunto. Assim, todo e qualquer projeto (aqui usado de forma genérica para designar uma proposição de ação) de extensão deve pressupor: I - interação dialógica da comunidade acadêmica com a sociedade por meio da troca de conhecimentos, da participação e do contato com as questões complexas contemporâneas presentes no contexto social; II - a formação cidadã dos estudantes, marcada e constituída pela vivência dos seus conhecimentos, que, de modo interprofissional e interdisciplinar, seja valorizada e integrada à matriz curricular; III - a produção de mudanças na própria instituição superior e nos demais setores da sociedade, a partir da construção e aplicação de conhecimentos, bem como por outras atividades acadêmicas e sociais; IV - a articulação entre ensino/extensão/pesquisa, ancorada em processo pedagógico único, interdisciplinar, político educacional, cultural, científico e tecnológico. (Brasil, 2018, p.1-2).

Cabe analisar se as ações extensionistas realizadas em nossas IES reúnem as características definidas na resolução em tela para que possam ser integradas aos currículos dos cursos de graduação em saúde.

EXPERIÊNCIAS EXTENSIONISTAS DE SAÚDE ANALISADAS A LUZ DOS PRINCÍPIOS E DIRETRIZES DA RESOLUÇÃO 07/2018

A literatura nos oferece algumas classificações de extensão universitária segundo a concepção dos projetos (Gadotti, 2015; Oliveira, Goulart, 2015). Uma outra classificação é apresentada por Oliveira; Goulart (2015) e Cristofolletti e Serafim (2020) que identificam as cinco concepções de extensão mais prevalentes nas IES brasileiras: a concepção assistencialista, em que a universidade

assume parcela da atuação do Estado, por exemplo a assistência à saúde; a concepção comunitária, que busca interagir com comunidades e populações marginalizadas de forma dialógica; a prestação de serviços a empresas e governos, com vistas a resolver problemas com demandas específicas; a concepção de extensão como forma de divulgação científica e formação técnica a um público que não tem acesso ao ensino através da oferta de cursos, palestras e eventos; e a concepção de extensão que estabelece vínculo entre universidade e empresa, especificamente para geração e transferência de inovações tecnológicas e patentes.

As ações extensionistas de vertente assistencialista e as ações extensionistas de natureza assistencial podem parecer similares à primeira vista, devido à sua ênfase na prestação de serviços à comunidade. Especialmente para a área da saúde, delinear os contornos dessa diferenciação é imprescindível em face a reflexão em pauta. Há diferenças significativas em seus objetivos, métodos e impactos. As ações extensionistas de vertente assistencialista tendem a ser caracterizadas por uma abordagem unidirecional, onde a universidade ou instituição de ensino superior assume um papel provedor de serviços ou conhecimento para a comunidade, sem participação ativa ou diálogo significativo com os beneficiários. Este tipo de ação foca em atender necessidades imediatas sem necessariamente buscar a transformação social ou o empoderamento das comunidades atendidas (Stoecker, 2016).

Por outro lado, as ações extensionistas de natureza assistencial, quando desenvolvidas numa perspectiva dialógica e participativa, buscam não apenas atender às necessidades imediatas das comunidades, mas também promover o desenvolvimento sustentável e o empoderamento dos indivíduos e grupos envolvidos.

Nesse contexto, a extensão assistencial se torna um processo bidirecional de aprendizagem e troca, onde tanto os acadêmicos quanto os membros da comunidade aprendem, crescem e se transformam juntos. A ênfase é colocada na construção dos saberes locais, alinhando-se com os princípios da educação popular de Paulo

Freire que defende a “educação como produção [conjunta] e não meramente como transmissão” (Gadotti, 2024, p. 24).

Mais alinhadas à concepção comunitária, as extensões assistenciais são presentes na área da saúde, fortemente influenciadas pelas diretrizes nacionais curriculares para os cursos da área da saúde que recomendam que as mesmas sejam desenvolvidas por meio da assistência. Nas DCNs da enfermagem a extensão universitária é destacada em três artigos, quais sejam, como atividade complementar ao currículo (Art. 8º.); como atividade que contribui na formação integral do acadêmico, se realizada de forma articulada ao ensino e a pesquisa (Art. 9º.); e como estratégia para garantir um ensino crítico, reflexivo e criativo e estimular a realização de pesquisas e socialização do conhecimento produzido (Art. 14º.) (Resolução nº 3, 2001). Em dois artigos (9º. a 14º.) a palavra extensão é usada como sinônimo de assistência (extensão/assistência), sugerindo que na enfermagem, toda ação de extensão é também assistencial. Em linha com as DCNs da enfermagem, as do curso de medicina preconizam a extensão articulada ao ensino e a pesquisa e a assistência como meio de alcançá-las (MEC, 2014).

A resolução da curricularização, em prazo estendido, permitiu às IES o limite temporal de implantação até dezembro de 2022. Experiências de extensão publicadas até a corrente data podem ainda não refletir as mudanças decorrentes exigência legal. Entretanto, algumas IES, especialmente universidades, por orientação institucional, já adotavam a perspectiva da dialogicidade nas atividades extensionistas antes da obrigatoriedade.

No intuito de analisar não apenas a interação dialógica, mas todos os cinco elementos que caracterizam a preservação dos princípios da resolução nas ações extensionistas, este estudo realizou uma busca por relatos de experiência de extensão na saúde, publicados no Portal da Biblioteca Virtual de Saúde (BVS), coordenada pela BIREME/OPAS/OMS dia 04/01/2024. A busca utilizou Descritores em Ciências da Saúde (DeCS/MeSH) combinados com o operador Bolleano AND: “Extensão universitária” AND “saúde” AND “relações comunidade-instituição”. Como limites

foram adotados o período de publicação: últimos dez anos (2014 a 2024) e o tipo de publicação: artigo científico.

O resultado trouxe uma relação de 62 publicações que após a leitura do resumo excluiu 4 duplicados, 7 projetos realizados fora do país, um de revisão, 3 sobre a trajetória de extensão da IES/curso, e 12 sobre metodologia de intervenção ou artigos de reflexão, resultando uma amostra de 35 artigos.

Buscou-se discurso que indicasse a presença de projetos realizados sob a perspectiva dialógica e três categorias analíticas foram eleitas para orientar a leitura: a) projetos realizados a partir de demandas que emergiram de relacionamentos longevos entre academia/comunidade; b) ações extensionistas mediadas por metodologias ativas dialógicas; ou c) publicações que destacam a relevância da construção de conhecimento de mão-dupla.

A interação dialógica identificada através da relação longa entre universidade-comunidade encontrada em (Nonato *et al.*, 2023; Vilela *et al.*, 2021; Castro e Silva, Chiaperini, 2021; Silva *et al.*, 2016). Ações que sugerem haver interação mediadas por projetos derivados de metodologias ativas dialógicas foram identificadas em (Machado *et al.*, 2022; Silva *et al.*, 2019; Rotulo *et al.*, 2015). Projetos ou ações que se desenvolveram claramente sob a perspectiva da educação popular de Paulo Freire foram identificados em (Rios e Caputo, 2019; Silveira *et al.*, 2015; Soares Junior *et al.*, 2015). E projetos extensionistas cuja proposta reafirma a vocação da ação de mão dupla e/ou destaca a construção coletiva do conhecimento que prioriza o ensinar/aprender continuado foram identificados em (Rosa *et al.*, 2023; Castro e Silva e Chiaperini, 2021; Nobre *et al.*, 2017; Almeida *et al.*, 2017; Galassi *et al.*, 2016).

Com objetivo focalizado na análise das experiências à luz dos princípios da Resolução nº 7/2018, a leitura prosseguiu no sentido de identificar ações realizadas na perspectiva da interdisciplinaridade, buscando experiências que envolveram acadêmicos de mais de um curso (Moglia e Terra, 2022; Machado *et al.*, 2022; Cahú *et al.*, 2022; Araújo *et al.*, 2021; Castro e Silva, Chiaperini, 2021; Rios e Caputo, 2019; Silva *et al.*, 2019; Barros, Franco, 2018; Siqueira *et al.*, 2017; Gallassi *et al.*, 2016).

A indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão pressupõe um novo conceito de sala de aula que transcende o espaço físico do *Campus* e se estende até a comunidade. Supõe a atitude mediadora do docente no processo de ensino-aprendizagem e o acadêmico como protagonista de seu próprio percurso de formação profissional e cidadã, com participação ativa em atividades de investigação, especialmente do tipo pesquisa-ação associadas a atividades extensionistas que se desdobram em trabalhos de conclusão de curso e projetos de iniciação científica. Partindo dessa concepção, a análise da interface entre as três atividades nas experiências de extensão foi norteada pelas categorias: a) referência explícita de integração da ação extensionista com uma disciplina do curso, um módulo curricular, a associação com objetivos de aprendizagem ou ainda alguma menção ao desenvolvimento de habilidades gerais ou específicas de um profissional; b) referência a vínculo da atividade de extensão com trabalhos de conclusão de curso, pesquisas de iniciação científica ou a vinculação com um grupo de pesquisa. Foram excluídas as experiências extensionistas em que a participação dos acadêmicos ocorreu de forma voluntária e independente, na condição de bolsistas, não bolsistas.

A referência explícita de ação integrada a um componente curricular ou recurso adotado para atender a demanda de vivência prática de uma disciplina, inclusive as que ocorreram no período da pandemia de Covid-19 foi identificada nos relatos em Nonato *et al.* (2023); Machado *et al.* (2022); Araújo *et al.* (2021); Alves *et al.* (2021); Castro e Silva, Chiaperini (2021); Dominguez *et al.* (2021); Pereira *et al.* (2020); Paiva *et al.* (2020); Cavalcante *et al.* (2019); Rios e Caputo (2019); Nobre *et al.* (2017); Ferreira *et al.* (2016).

A atividade planejada e desenvolvida com acadêmicos em conjunto com um grupo de pesquisa ou projetos de extensão aprovados em editais governamentais com interface ensino-serviço foi identificada em Nonato *et al.* (2023); Rosa *et al.* (2023); Reis *et al.* (2022); Vilela *et al.* (2021); Santiago *et al.* (2017); Lins *et al.* (2017); Siqueira *et al.* (2017); Rotulo *et al.* (2015).

O impacto das ações extensionistas nos acadêmicos e na população-alvo é um princípio declarado como imprescindível na caracterização de uma atividade de extensão na perspectiva da Resolução 07/2018. Nos relatos analisados, a descrição dos impactos é dirigida mais à formação dos acadêmicos que à comunidade. Entre os impactos em relação aos acadêmicos destaca-se a contribuição significativa que a atividade extensionista provoca ao aproximar acadêmicos da comunidade. Isso vale especialmente para os contatos em atividades realizadas antes do início do período de vivências práticas das disciplinas assistenciais ou estágios. O contato com realidades diversas contribui para o reconhecimento da pluralidade da sociedade e a importância da abordagem humanizada e cidadã do cuidado. São destacados também os aspectos relativos ao conceito ampliado de saúde que envolve compreender o processo de sua multideterminação, assim como também compreender a perspectiva da integralidade da atenção ao reconhecer o problema de saúde sem convertê-lo de imediato em uma patologia a ser curada com um medicamento. Referindo-se a um ou mais elementos desse impacto estão os estudos de Nonato *et al.* (2023); Rosa *et al.* (2023); Moglia, Terra (2022); Vilela *et al.* (2021); Siqueira *et al.* (2017); Soares Junior (2015). A interação com pessoas que possuem hábitos culturais diferentes permite aos acadêmicos desenvolverem competências socioemocionais necessárias ao convívio em sociedade e para o exercício futuro da profissão (Silva *et al.*, 2016; Moraes *et al.*, 2016); e as habilidades específicas da profissão (Barros, Franco, 2018). A liberdade para tomar decisões na atividade de extensão promotora da autonomia que conduz o acadêmico em direção ao protagonismo do seu próprio processo ensino-aprendizagem foi referido como impacto nos relatos de Goes *et al.* (2022); Machado *et al.* (2022); Reis *et al.* (2022); Silva *et al.*, (2019). O fortalecimento do vínculo com os serviços do SUS e com o trabalho multiprofissional, a compreensão do funcionamento das Redes de Atenção em Saúde e o estabelecimento de vínculo com a comunidade/famílias foram relatados como impacto positivo que resultam em melhor articulação ensino-serviço-comunidade (Araújo

et al., 2021; Alves *et al.*, 2021; Castro e Silva, Chiaperini, 2021; Souza *et al.*, 2021; Dominguez *et al.*, 2021; Soares Junior *et al.*, 2015).

Quanto aos impactos na população-alvo, os relatos das experiências mostraram que existem inúmeras abordagens possíveis de se fazer educação em saúde, inclusive utilizando as tecnologias de informação e comunicação como *blog*, canal do *Youtube*, *What's App*, especialmente adotados no período da pandemia, mudaram a realidade do autocuidado de familiares com recém-nascidos e de trabalhadores urbanos (Goes *et al.*, 2022; Coelho *et al.*, 2016). Mas também foi referida a educação em saúde realizada com interação presencial *in loco*, em assentamentos rurais e em população quilombola (Rios *et al.*, 2019; Cavalcante *et al.*, 2019; Nobre *et al.*, 2017; Ferreira *et al.*, 2016; Rotulo *et al.*, 2015).

A prestação de serviços assistencial foi referida como resultado nos relatos de Lins *et al.* (2017); Terreri, Paganini (2016). E o desenvolvimento de tecnologias sustentáveis voltadas às demandas da população-alvo foi referida em Siqueira *et al.* (2017).

O uso dos resultados dessa análise para outros estudos deve ser feito com a devida parcimônia, uma vez que os relatos de experiência incluídos na amostra tiveram focos distintos de publicação, ora nos impactos sobre os acadêmicos, ora na interdisciplinaridade, ou na trajetória de construção e/ou implementação. Acrescenta-se o fato de terem sido incluídos relatos de experiência realizadas anteriormente a 2018, com o propósito de caracterizar a cultura extensionista dos cursos. E então, à luz dos princípios estabelecidos na legislação, analisar o potencial que as experiências extensionistas demonstram para serem incorporadas aos currículos.

Outro aspecto que merece destaque é que as experiências relatadas são, na maioria (88,6%), originárias de cursos de universidades públicas cuja estrutura de apoio das Pró-Reitorias de Extensão diferenciam-nas das IES da rede privada, que representam 76,9% das matrículas do ensino superior brasileiro, constituído predominantemente (81%) de faculdades de pequeno porte, com até 3 mil alunos (SEMESP, 2023).

Em análise bibliométrica, apenas um dos 35 relatos não apresentou qualquer elemento indicativo dos cinco princípios da extensão; 23 (71,4%) experiências demonstraram até 3 elementos e 11 (31,4%) apresentaram 4 ou 5 elementos indicativos de conformidade com os princípios, do que se depreende que as experiências extensionistas realizadas na área da saúde em instituições públicas têm potencial para serem incorporadas aos currículos.

O princípio mais referido nos relatos foi o impacto dos projetos nos acadêmicos e os dois menos mencionados foram a interdisciplinaridade e o impacto na população-alvo; a interação dialógica foi verificada em 15 projetos, assim como a associação da extensão com a pesquisa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As experiências extensionistas de natureza assistencial e de educação em saúde constituem-se importante campo para o aprendizado das partes envolvidas: academia e comunidade. São desenvolvidas sob a concepção dialógica presente na política de educação popular em saúde do SUS, fortemente influenciadas pela relação ensino-serviço-comunidade preconizada pelas políticas de atenção à saúde do SUS e de ensino das diretrizes curriculares para os cursos de graduação da saúde.

Contudo, a análise mostra que mesmo nas universidades públicas, as experiências extensionistas ainda não reúnem todas as características exigidas na resolução 07/2018, requerendo um processo de reflexão para sua adequação. A carência de dados sobre a atividade extensionista nas IES do setor privado, assim como a ausência de indicadores nos instrumentos de avaliação do INEP destinados a captar a existência e o grau de integração da extensão nos currículos, deixam um vácuo na avaliação desse quesito.

REFERÊNCIAS

- ARIENTI, W.L. **Sobre a implementação da curricularização da extensão: caracterizações e preocupações.** Extensio: R. Eletr. de Extensão, v. 20, n. 45, p. 168-189, 2023. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/extensio/article/view/89716>. Acesso em: 3 dez. 2023. DOI: <https://doi.org/10.5007/1807-0221.2023.e89716>
- BISCARDE, D.G.S. *et al.* **Formação em saúde, extensão universitária e Sistema Único de Saúde (SUS): conexões necessárias entre conhecimento e intervenção centradas na realidade e repercussões no processo formativo.** Interface 18 (48) 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1807-57622013.0586>. Acesso em: 3 dez. 2023.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. Presidência da República. Lei Nº 12.864, de 24 de setembro de 2013, altera o caput do art. 3º. Da Lei 8.080, de 19 de setembro de 1990, incluindo a atividade física como fator determinante e condicionante da saúde. **Diário Oficial da União** - Seção 1 – 25 set. 2013, p.5.
- BRASIL. Presidência da República. Lei nº 14.572, de 08 de maio de 2023. Institui a Política Nacional de Saúde Bucal no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) e altera a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, para incluir a saúde bucal no campo de atuação do SUS. **Diário Oficial da União** de 09 mai. 2023, p. 1.
- BRASIL. Presidência da República. Lei nº 8.080, de 20 de setembro de 1990, dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. **Diário Oficial da União** de 20/09/1990, pág. nº 18055.
- CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. Resolução CNS Nº 569 de 8 de dezembro de 2017, dispõe sobre as diretrizes para os cursos da área da saúde. **Diário Oficial da União**, 26 fev. 2018, nº 38, seção 01, p.85 a 90.
- CRISTOFOLETTI, E. C., SERAFIM, M. P. (2020). **Dimensões metodológicas e analíticas da extensão universitária.** Educ. Real. 45

(1), 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2175-623690670>. Acesso em: 16 dez. 2023.

FERRAZ, I.S., DEL CIAMPO, L.A. **Uma experiência exitosa de meio século da Universidade de São Paulo junto à comunidade**. Medicina (Ribeirão Preto. Online.) 2018;52(1):1-6. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2176-7262.v52i1p1-6>. Acesso em: 04 jan. 2024.

Fórum de Pró-Reitores de Extensão das Universidades Públicas Brasileiras (FORPROEX). Manaus, 2012. Disponível em: <http://www.renex.org.br/documentos/2012-06-28-31o-Encontro-Nacional-Manaus.pdf>. Acesso em: 4 dez. 2023.

GADOTTI, M. **Extensão Universitária**: Para quê? Instituto Paulo Freire. Disponível em: https://www.paulofreire.org/images/pdfs/Extens%C3%A3o_Universit%C3%A1ria_-_Moacir_Gadotti_fevereiro_2017.pdf. Acesso em: 03 dez. 2023.

GADOTTI, M. Paulo Freire e a educação popular. **Revista Trimestral de Debate da Fase**. Instituto Paulo Freire. Disponível em: <https://sindacs.org.br/novo/wp-content/uploads/2018/06/Paulo-Freire-e-a-Educa%C3%A7%C3%A3o-Popular..pdf>. Acesso em: 6 fev. 2024.

GÓES, F.G.B. *et al.* Educação em saúde nas mídias sociais sobre cuidados domiciliares com recém-nascidos em tempos de covid-19. **Revista de Enfermagem do Centro-Oeste Mineiro**. 2022;12:e4371. DOI: <http://doi.org/10.19175/recom.v12i0.4371>. Acesso em: 04 jan. 2024.

INSTITUTO SEMESP. Mapa do ensino superior no Brasil – 2023, 13^a. ed. 296 p. Disponível em: <https://www.semesp.org.br/wp-content/uploads/2023/06/mapa-do-ensino-superior-no-brasil-2023.pdf>.

LUCAS, A.C. *et al.* Curricularização da extensão: a experiência do curso de administração pública da Faculdade de Ciências Aplicadas Unicamp. Cad. Gestão Púb. Cidadania, vol. 28, 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cgpc/a/8KSd5DNk3Mg7SHSrcRGcGyD/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 4 dez. 2023.

MEIRELES, M.A.C. *et al.* Novas diretrizes para a educação médica. **Rev. Ed. Med.** 43 (2): 67-78; 2019. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/1981-52712015v43n2RB20180178>. Acesso em: 8 nov. 2023.

MEC - Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Superior. Resolução N^o 7, de 18 de dezembro de

2018, estabelece as Diretrizes para a Extensão na Educação Superior Brasileira e regimenta o disposto na Meta 12.7 da Lei nº 13.005/2014, que aprova o Plano Nacional de Educação - PNE 2014-2024 e dá outras providências. **Diário Oficial da União** de 19 dez. 2018, nº 243, Seção 1, p. 49 e 50.

MEC - Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Superior. Resolução CNE/CES nº.3, de 07 de novembro de 2001, institui Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Graduação em Enfermagem e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Seção 1, p. 37.

MEC - Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Superior. Resolução CNE/CES nº3 de 20 de junho de 2014, institui Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Graduação em Medicina e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Seção 1, p. 37.

MEC - Ministério da Educação. Instituto Nacional de Educação Anísio Teixeira. Censo da educação superior. Brasília (DF): Diretoria de Estatísticas Educacionais, 2022.

MEC - Ministério da Educação. . Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação Presencial e a Distância – Autorização. Brasília (DF): Diretoria de Avaliação da Educação Superior, outubro, 2017a. 57p.

MEC - Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação Presencial e a Distância – Reconhecimento e Renovação de Reconhecimento. Brasília (DF): Diretoria de Avaliação da Educação Superior, outubro, 2017b. 54p.

BRASIL, Ministério da saúde. Portaria No. 2.761, de 19 de novembro de 2013, institui a política de educação popular em saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde (PNEPS-SUS). Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2013/prt2761_19_1_1_2013.html.

NOGUEIRA, Maria das Dores Pimentel (org). **Políticas de Extensão Universitária Brasileira**. Belo Horizonte: UFMG, 2005.

OCDE – Organização para a cooperação e desenvolvimento econômico. **The Future of Education and Skills: Education 2030.** (2018). Disponível em: [https://www.oecd.org/education/2030/E2030%20Position%20Paper%20\(05.04.2018\).pdf](https://www.oecd.org/education/2030/E2030%20Position%20Paper%20(05.04.2018).pdf).

OLIVEIRA, F., GOULART, P. M. Fases e faces da extensão universitária: rotas e concepções. **Revista Ciência em Extensão**, 11(3), 8-27, 2015. Disponível em: https://ojs.unesp.br/index.php/revista_proex/article/view/1225/1165. Acesso em: 16 dez. 2023.

PEREIRA, E.V. Pensamento complexo e formação em enfermagem. **Rev. Enferm.** Atual. In: Derme; 96(39):e-021278. 2022. Disponível em: <https://revistaenfermagematual.com/index.php/revista/article/view/1444>. Acesso em: 13 nov. 2023.

RIOS, D.R.S.; CAPUTO, M.C. Para além da formação tradicional em saúde: experiência de educação popular em saúde na formação médica. **Rev. bras. educ. med.** 43 (3), Jul-Sep 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1981-52712015v43n3RB20180199>. Acesso em: 4 jan. 2024.

ROSA, Y.L. *et al.* Percepções de acadêmicos e equipe de enfermagem sobre o projeto de extensão: “Caminhando pelo hospital”. **Rev. Gaúcha Enferm.** 2023;44:e20220125. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1983-1447.2023.20220125.pt>. Acesso em: 4 jan. 2024.

SILVA, M. G. M. Extensão Universitária no sentido do Ensino e da Pesquisa. In: D. S. Farias (Org.) *Construção Conceitual da Extensão Universitária na América Latina* (pp. 91-105). Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

SILVA, M.C.N; Machado M.H. Sistema de Saúde e Trabalho: desafios para a Enfermagem no Brasil. **Ciênc. saúde coletiva** 25 (1) 20 Dez 2019/Jan 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-81232020251.27572019>. Acesso em: 15 dez. 2023.

TEIXEIRA, Luiz Antonio; EDLER, Flávio Coelho. **História e cultura da Medicina no Brasil.** São Paulo: Aori, 2012.

STOCKER, R. **Research Methods for Community Change: a project-based approach.** Thousand Oask, CA: Sage publications, 2016.

STRIEDER, R., NOGARO, A. No controverso desafio da educação inclusiva: Um convite para pensar a complexidade humana. **Revista**

Portuguesa De Educação, 29(1), 2016:51–73. Disponível em: <https://doi.org/10.21814/rpe.8799>. Acesso em: 5 out. 2022.

Referências dos estudos incluídos na lista de experiências de extensão universitária

ALMEIDA, L. E. *et al.* Sala de espera em extensão: Aedes Aegypti em foco. **Rev. APS**. 2017 jul/set; 20(3): 456 - 460. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/aps/article/view/15898>. Acesso em: 04 jan. 2024. DOI: <https://doi.org/10.34019/1809-8363.2017.v20.15898>

ARAÚJO, C.B. *et al.* Experiência extensionista durante a pandemia de COVID-19: relatos e percepções sobre a atuação discente na Atenção Primária à Saúde. **Revista da ABENO**, 21(1):1671, 2021. Disponível em: <https://revabeno.emnuvens.com.br/revabeno/article/view/1671>. Acesso em: 4 jan. 2024. DOI: 10.30979/revabeno.v21i1.1671.

ARAÚJO, I.M.M *et al.* Extensão popular e comunidades: resistência à criminalização da pobreza. **Rev. APS**. 2015 out/dez; 18(4): 528 – 531. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/aps/article/view/15676/8209>. Acesso em: 4 jan. 2024.

ALVES, A.L.G. *et al.* Interação ensino-serviço-comunidade - experiência em visita domiciliar de um curso de Odontologia. **Revista da ABENO**. 21(1):1671, 2021. Disponível: <https://revabeno.emnuvens.com.br/revabeno/article/view/1601/1121>. Acesso em: 4 jan. 2024.

BARROS, F.F; FRANCO, A.C. Extensão universitária em saúde ginecológica de mulheres trabalhadoras: educação para promoção da saúde. **Rev. Espaço para a Saúde**. 2018 Dez.;19(2)43-53. Disponível em: <https://espacoparasaude.fpp.edu.br/index.php/espacosaude/article/view/614>. Acesso em: 4 jan. 2024. DOI 10.22421/15177130-2018v19n2p43

CAVALCANTE, Y.A. *et al.* Extensão Universitária como ferramenta no processo de ensino e aprendizagem na formação do enfermeiro. **Revista Kairós-Gerontologia**, 22(1), 2019. 463–475. Disponível em: <https://doi.org/10.23925/2176-901X.2019v22i1p463-475>. Acesso em: 4 jan. 2024.

CAHÚ, F.G.M. *et al.* Competências de promoção da saúde: em foco os usuários do projeto Praia sem Barreiras. **Ciência & Saúde Coletiva**, 27(5):1773-1780, 2022. Disponível em: <http://cienciaesaucoletiva.com.br/artigos/competencias-de-promocao-da-saude-em-foco-os-usuarios-do-projeto-praia-sem-barreiras/18342?id=18342>. Acesso em: 4 jan. 2024. DOI: 10.1590/1413-81232022275.23842021

CASTRO E SILVA, C.R. de; CHIAPERINI, P.T. Extensão universitária e atividade grupal: potencial transformador das práticas do agente comunitário de saúde. **Pesquisas e Práticas Psicossociais**, 16(3), São João del-Rei, julho-setembro de 2021. e-2489. Disponível em: <http://pepsic.bvsalud.org/pdf/ppp/v16n3/09.pdf>. Acesso em: 4 jan. 2024.

COELHO, R.N. *et al.* A saúde do trabalhador no âmbito universitário: uma parceria de êxito na UFC. **Revista de Psicologia**, Fortaleza, v.7 n.1, p. 257-265, jan./jun. 2016. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/21223/1/2016_art_rncoelho.pdf. Acesso em: 4 jan. 2024.

DOMINGUEZ, R.G.S. *et al.* Enfermagem oncológica: integração universidade-comunidade no processo de ensino-aprendizagem. **Rev. Enferm.** UFPE on line. 2021;15:e244374. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/revistaenfermagem>. Acesso em: 04 de jan. 2024. DOI: 10.5205/1981-8963.2021.244374.

FERREIRA, R. *et al.* Promoção da saúde bucal e Síndrome de Down: inclusão e qualidade de vida por meio da extensão universitária. **Odonto**. 2016; 24(48): 45-53. Disponível em: <https://www.metodista.br/revistas/revistas-metodista/index.php/Odonto/article/view/8246/6211>. Acesso em: jan. 2024. DOI: <https://doi.org/10.15603/2176-1000/odonto.v24n48p45-53>

GALLASSI, A.D. *et al.* O debate sobre álcool, crack e outras drogas na formação universitária e o papel dos profissionais da rede intersetorial em uma ação de educação em saúde. **Pesquisas e Práticas Psicossociais**, 11(3), São João del-Rei, set.- dez., 2016. Disponível em: <http://pepsic.bvsalud.org/pdf/ppp/v11n3/08.pdf>. Acesso em: 4 jan. 2024.

GÓES, F.G.B. *et al.* Educação em saúde nas mídias sociais sobre cuidados domiciliares com recém-nascidos em tempos de covid-19. **Revista de Enfermagem do Centro-Oeste Mineiro**. 2022;12:e4371.

Disponível em DOI: <http://doi.org/10.19175/recom.v12i0.437> 1. Acesso em: 4 jan. 2024.

LINS, F.X.D. *et al.* O Nucléolo de estudo do fígado (ENF) como espaço da extensão universitária: relato de experiência. **REME Rev. Min. Enferm.** 21(1). 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/rem/article/view/49871>. Acesso em: 4 jan. 2024.

MACHADO, F.C.A. *et al.* "BLOOD": Desmistificando a hematologia através de ciclos de estudos no contexto da integração ensino-serviço-pesquisa. **Revista Ciência Plural.** 2022; 8(3): e28726. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/rcp/article/view/28726>. Acesso em: 4 jan. 2024.

MOGLIA, B.H., TERRA, MF. Integralidade em saúde na perspectiva de graduandos durante a assistência às mulheres em situação de violência doméstica de gênero. **Rev. Enferm. UFPE on line.** 2019;13:e242189. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/revistaenfermagem>. Acesso em: 4 jan. 2024. DOI: 10.5205/1981-8963.2019.242189

MORAES, S.L.D. *et al.* Impacto de uma experiência extensionista na formação universitária. **Rev. Cir. Traumatol. Buco-Maxilo-Fac., Camaragibe** v.16, n.1, p. 39-44, jan./mar. 2016. Disponível em: <http://revodonto.bvsalud.org/pdf/rctbmf/v16n1/a06v16n1.pdf>.

Acesso em: 4 jan. 2024.

NOBRE, R.S. *et al.* Vivenciando a extensão universitária através de ações de educação em saúde no contexto escolar. **Revista De APS,** 20(2), 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.34019/1809-8363.2017.v20.15703>. Acesso em: 4 jan. 2024.

NONATO, L.F.T. *et al.* Educação alimentar e nutricional em casa: a experiência do ensino remoto na escola pública em município Paraibano. **Revista Ciência Plural.** 2023; 9(1): e29907. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/rcp/article/view/29907>. Acesso em: 4 jan. 2024. DOI: DOI: 10.21680/2446-7286.2023v9n1ID29907.

PAIVA, D.F.F. *et al.* Contribuição do projeto formando sorrisos para a formação do estudante de odontologia. **Rev. Ciênc. Plur.** ; 6(2): 192-204, 2020. Disponível em: <https://pesquisa.bvsalud.org/portal/resource/pt/biblio-1100328>. Acesso em: 4 jan. 2024.

PEREIRA, N.C.TC. *et al.* Ações de educação alimentar e nutricional com grupos em vulnerabilidade social: relato de experiência. **Revista Ciência Plural**, [S. l.], v. 6, n. 2, p. 170–191, 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/rcp/article/view/20372>. Acesso em: 4 jan. 2024. DOI: 10.21680/2446-7286.2020v6n2ID20372.

REIS, M.R.F. *et al.* Reinvenções na extensão universitária na pandemia da COVID-19: experiências e competências nos museus da Enfermagem. *Temperamentvm*, 2022,v18.18018d. Disponível em: <https://ciberindex.com/index.php/t/article/view/e18018d/e18018d>. Acesso em: 4 jan. 2024.

RIOS, D.R.S.; CAPUTO, M.C. Para além da formação tradicional em saúde: experiência de educação popular em saúde na formação médica. **Rev. bras. educ. med.** 43 (3) Jul-Sep 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1981-52712015v43n3RB20180199>. Acesso em: 4 jan. 2024.

ROSA, Y.L. *et al.* Percepções de acadêmicos e equipe de enfermagem sobre o projeto de extensão: “Caminhando pelo hospital”. **Rev. Gaúcha Enferm.** 2023;44:e20220125. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1983-1447.2023.20220125.pt>. Acesso em: 4 jan.2024.

ROTULO, L.M. *et al.* O cuidado em saúde e a extensão universitária referenciados na educação popular: uma história de convivência com a realidade do campo. **Rev. APS.** 2015 out/dez; 18(4): 539 – 543. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/aps/article/view/15739>. Acesso em: 4 jan. 2024.

SANTIAGO, D. Uso de TICs: experiência a partir da extensão universitária. **Ver Extensão.** v. 2 n. 14, 2017. Disponível em: <http://www.periodicos.ufc.br/extensaoemacao/article/view/20315>. Acesso em: 4 jan. 2024.

SILVA, E. R. *et al.* (2021). Promoção à saúde vocal em homens transgêneros. **Distúrbios Comunicação**, 2021vol33(1), 173-177. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/dic/article/view/49704>. Acesso em: 04 jan. 2024. <https://doi.org/10.23925/2176-2724.2021v33i1p173-177>.

SILVA, A.L.B. *et al.* Importância da extensão universitária na formação profissional: Projeto Canudos. **Rev. Enferm.** UFPE on line. 2019;13:e242189. Acesso em: 04 jan. 2024. Disponível em:

<https://periodicos.ufpe.br/revistas/revistaenfermagem>.DOI:
10.5205/1981-8963.2019.242189

SILVA, S.P. *et al.* Acompanhamento de pessoas com hipertensão arterial: a busca do empoderamento para melhoria da autonomia. **Rev. Enferm.** UFPE on line., Recife, 10(8):3156-60, ago., 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.5205/1981-8963-v10i8a11389p3156-3160-2016>. Acesso em: 4 de jan de 2024. DOI: 10.5205/reuol.9373-82134-1-RV1008201646.

SILVEIRA, J.L.G.C. *et al.* Literatura de Cordel como estratégia em educação popular em saúde. **Rev. APS.** 2015 out/dez; 18(4): 532 - 538. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/aps/article/view/15711>. Acesso em: 4 jan. 2024.

SIQUEIRA S.M.C. *et al.* Atividades extensionistas de enfermagem. Escola Anna Nery 21(1). 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.5935/1414-8145.20170021>. Acesso em: 04 jan. 2024. DOI: 10.5935/1414-8145.20170021.

SOARES JUNIOR, MM *et al.* Educação popular e saúde pública: experiência a partir da extensão universitária. **Rev. APS.** 2015 out/dez; 18(4): 519 - 522. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/aps/article/view/15267>. Acesso em: 4 jan. 2024.

SOUZA, F.W.M. *et al.* Liga acadêmica e comunidade: vivências extensionistas no âmbito da Atenção Primária. **Rev. Enferm.** UFPI. 2021 10:e815. DOI: 10.26694/reufpi.v10i1.815, 2021;

TERRERI, A.L.M., PAGANINI, F. Operacionalização e custos materiais de um projeto de extensão para escolares da rede pública. **Revista da ABENO** 16(3): 46-57, 2016. Disponível em: <http://revodonto.bvsalud.org/pdf/abeno/v16n3/a07v16n3.pdf>. Acesso em: 4 jan. 2024.

VILELA, L.T. *et al.* Aplicação de dinâmicas educativas sobre saúde durante a Semana de Saúde Escolar: relato de experiência. **Revista da ABENO**,21(1):1042, 2021. Disponível em: <https://revabeno.emnuvens.com.br/revabeno/article/view/1042>. Acesso em: 4 jan. 2024. DOI: 10.30979/rev.v21i1.1042

CAPÍTULO 11

A PRIMEIRA INFÂNCIA E O SISTEMA INTERNACIONAL DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

Camila de Paula Xavier de Santana

Luciane Muniz Ribeiro Barbosa

Resumo: Busca-se, neste texto, analisar como a legislação de Direitos Humanos contempla a crianças com idade entre zero e seis anos de idade, e em que medidas ela contribui para a ampliação dos direitos dessas crianças. A pesquisa, de abordagem qualitativa, contou com análise documental e pesquisa bibliográfica. Considerando o cenário mundial quanto à legislação e os direitos relacionados às crianças na primeira infância, a pesquisa traz o contexto do Direito Internacional dos Direitos Humanos (DH) e a abordagem dos artigos dos tratados que se referem aos direitos das crianças pequenas. Como principais resultados da pesquisa, apontam-se: as crianças são tratadas nos documentos como sujeito de direito internacional, possuem proteção 'supranacional'; existe a obrigatoriedade aos países signatários dos Tratados Internacionais de DH para a realização de políticas direcionadas às crianças pequenas; há a demanda jurídica para criação e promulgação de legislações específicas, considerando-se a realidade interna dos países para que todos desfrutem de todos os direitos humanos; a Primeira Infância nos Tratados Internacionais de Direitos Humanos é descrita tanto por meio de proteção e garantias dadas às crianças e aos adolescentes, no geral, aos quais são previstas proteção econômica e social, como por meio da sua proteção e de suas famílias.

INTRODUÇÃO

O Sistema Internacional de Proteção dos Direitos Humanos descreve tanto direitos civis e políticos, quanto direitos econômicos, sociais e culturais para todo ser humano, o que inclui também direitos de proteção para as crianças. Os princípios e direitos declarados nos Tratados Internacionais de Direitos Humanos devem ser considerados em cada país signatário. No Brasil, a Emenda Constitucional 45/2004 introduz o art. 5º, §3º, que eleva a condição jurídica dos tratados e convenções de direitos humanos ao *status* de Emendas Constitucionais, trazendo ao país tais obrigações legais e de formulação de políticas.

Ao se observar a legislação internacional e nacional que trata dos direitos das crianças, é necessário considerar as contribuições dos Estudos Sociais a respeito da infância, ou a Sociologia da Infância, ao conceberem a criança como ator social, introduzindo uma nova perspectiva de compreensão da infância como uma construção social (Mariano; Rosemberg, 2010). Considerando a história dos direitos da criança, assim como a história da infância, temos o reconhecimento, por um lado, da necessidade do direito e, ao mesmo tempo, dos entraves para a efetivação. Apesar dos avanços legais dessa categoria, ela ainda não é prioridade na agenda governamental de muitos países (Andrade, 2010).

Tal debate se complexifica quando analisamos a elaboração e implementação de políticas para efetivação dos direitos humanos para as crianças da chamada Primeira Infância, entre 0 e 6 anos (art. 2º da Lei 13.257/2013). Ainda do ponto da Sociologia da Infância, o tema da Primeira Infância origina outra demanda: compreender que até mesmo as delimitações das etapas da vida também dependem de uma construção social (Mariano; Rosemberg, 2010), ainda que sob certo enfoque; ao observar o tema dos direitos, é necessário considerar cada contexto e as relações que vigoram em cada realidade, inclusive como as dominações das faixas etárias e a hierarquização que acabam tendo em relação às políticas públicas a elas destinadas.

No Brasil, o debate direcionado às crianças pequenas também está cada vez mais evidente, ganhando atenção tanto no meio político quanto no social. O histórico brasileiro de políticas direcionadas à Primeira Infância tem um longo caminho, caracterizado pelas lutas sociais, que desencadearam na promulgação de leis relacionadas sobretudo ao direito à educação e cuidado, por meio de creches e pré-escolas, como a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/90) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (9394/96).

Mais recentemente foi promulgado o Marco Legal da Primeira Infância (MLPI), documento que demonstra o direcionamento da ação estatal, no âmbito federal, para a realização de políticas públicas, além das educacionais, voltadas às crianças com idade entre 0 (zero) e 6 (seis) anos. O MLPI elenca diferentes situações para a realização de política pública com o objetivo de garantia dos direitos das crianças nos primeiros anos de vida, com vistas ao chamado desenvolvimento integral.

Assim, o objetivo geral do trabalho é analisar como a legislação de Direitos Humanos contribui para a ampliação dos direitos das crianças com idade entre zero e seis anos de idade, e em que medidas ela contribui para a ampliação dos direitos dessas crianças. Como procedimentos metodológicos utilizados na pesquisa realizada estão a análise documental e a pesquisa bibliográfica sobre os temas do Direito Internacional dos Direitos Humanos e da Primeira Infância, considerando sobretudo a perspectiva da Sociologia da Infância perante tais direitos. Para a análise documental foram considerados, dentre os Tratados Internacionais de Direitos Humanos: a Declaração Universal dos Direitos Humanos; o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos Sociais e Culturais; o Pacto Internacional sobre Direitos Cíveis e Políticos e a Convenção sobre os Direitos da Criança; e dentre os documentos nacionais: a Constituição Federal de 1988.

1. A PRIMEIRA INFÂNCIA NO CONTEXTO DOS DIREITOS HUMANOS

A construção e a afirmação dos direitos humanos ocorreram devido a diversos acontecimentos em diferentes momentos históricos e no contexto das várias sociedades. Um dos fatores que fundamenta historicamente os direitos humanos diz respeito ao valor inerente a cada indivíduo, sendo que a elaboração judaica do tema, origem da noção de direitos humanos, é baseada no fato de que o homem tem fundamental importância no âmbito da criação (Lafer, 2003).

Em um primeiro momento, essa afirmação dos direitos humanos se deu com os fundamentos do Cristianismo e, posteriormente, com as teorias de direito subjetivo, já de caráter jurídico, durante a Idade Média. Com a organização estatal, posteriormente, buscou-se a positivação dos direitos, uma vez que:

[...] a positivação das declarações nas constituições, que se inicia no século XVIII com as revoluções Americana e Francesa, tinha como objetivo conferir aos direitos nelas contemplados uma dimensão permanente e segura. Esta dimensão seria o dado da estabilidade, que serviria de contraste e tornava aceitável a variabilidade, no tempo e no espaço, do Direito Positivo, dependente da vontade do legislador em contextos localizados e variáveis. (Lafer, 2003, p. 123)

Já a concepção moderna de direitos humanos tem como raiz uma situação recente do ponto de vista histórico, sendo o principal marco o final da Segunda Guerra Mundial (1939-1945). A era Hitler consistiu em uma série de atrocidades realizadas a partir de um Estado legal, um Estado totalitário que consagrou um regime de caráter eminentemente discriminatório, na medida em que permitia a tortura e a morte de diversos grupos étnicos. Além dos judeus, dos quais foram mortos mais de seis milhões, também foram exterminados mais quatro milhões, dentre comunistas, homossexuais e ciganos. (Piovesan, 2007). Assim, o totalitarismo representou uma ruptura dos direitos humanos, pois o valor que estaria ligado à pessoa humana não existia, e os campos de concentração significaram essa afronta ao ser humano.

Neste contexto, o sujeito e titular de direito era apenas aquele que pertencesse à considerada raça pura ariana. Os demais não tinham proteção e seu valor como pessoa humana era desconsiderado. Dessa maneira, rompidos os pilares referentes aos direitos humanos, foi necessária uma nova construção, a partir de valores universais que haviam se perdido, mas que são a base do direito, na medida da proteção e valorização da pessoa humana.

Se a Segunda Guerra Mundial significou a ruptura com os direitos humanos, o pós-guerra deveria significar a sua reconstrução. O pensamento kantiano ascende, então, como resposta ao contexto em que os governos totalitários eram legais dentro de seus Estados: “As pessoas são dotadas de dignidade, na medida em que têm um valor intrínseco. Desse modo, ressalta Kant, trate a humanidade, na pessoa de cada ser, sempre como um fim em si mesmo, nunca como um meio” (Piovesan; Conti, 2007, p. 23).

Há como consequência a isto um momento de se repensar a visão de soberania estatal absoluta, a partir do fato de o sujeito ter direitos que perpassam a própria noção de Estado. A ciência de que direitos intrínsecos aos seres humanos submetem o Estado e suas políticas a princípios e regras anteriores à sua concepção, e a abertura do Estado a esses princípios e normas universais, conformam este aos pressupostos estabelecidos internacionalmente. Trata-se de uma situação em que os direitos que deveriam ser garantidos apenas pelo Estado agora possuem caráter internacional, sua abrangência é de interesse global e isto possui consequências, como a existência de uma jurisdição internacional.

A proclamação da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), realizada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 10 de dezembro de 1948, surge como uma reconstrução dos princípios e valores descartados pelas nações durante a Segunda Guerra Mundial, objetivando à proteção do ser humano na busca de um consenso internacional acerca dos direitos humanos. Ela estabelece um grande referencial no sentido da internacionalização dos direitos humanos, sendo o primeiro sistema jurídico internacional a tratar desses direitos. A declaração está baseada na implementação e promoção da

dignidade da pessoa humana, sendo possível, a partir desse documento, falar em um direito internacional dos direitos humanos.

A partir da Declaração de 1948, começa a se desenvolver o Direito Internacional dos Direitos Humanos, mediante a adoção de inúmeros instrumentos internacionais de proteção. A Declaração de 1948 confere lastro axiológico e unidade valorativa a este campo do Direito, com ênfase na universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos. (Piovesan; Conti, 2007, p. 23)

O sistema internacional de proteção se desenvolveu a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), porque era necessário haver a unificação valorativa dos direitos humanos para serem reconhecidos internacionalmente. De tal fato decorreu a necessidade de se estabelecer tratados referentes à proteção desses direitos, por meio dos quais os Estados passaram a se submeter aos principais temas acordados.

A DUDH traz, neste sentido, a concepção universal de direitos humanos, sendo que todos, por sua dignidade, são titulares de direitos; além disso, abarca também a noção da indivisibilidade, já que os direitos humanos dependem uns dos outros para sua implementação. Dessa forma, “Os direitos humanos compõem, assim, uma unidade indivisível, interdependente e inter-relacionada, capaz de conjugar o catálogo de direitos civis e políticos com o catálogo de direitos sociais, econômicos e culturais” (Piovesan; Conti, 2007, p. 23).

Com o desenvolvimento do Direito Internacional dos Direitos Humanos seguiu-se a fase denominada “legislativa”, principalmente com a promulgação do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos Sociais e Culturais (PIDESC) e o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP). Seguindo uma interpretação acerca da classificação dos direitos humanos, conforme descreve Weis (2006), podemos destacar os direitos civis e políticos, que tratam da autonomia frente ao Estado, e da liberdade de participação na vida política, e os direitos econômicos, sociais e culturais. Os direitos econômicos têm por base o poder do Estado de intervir no mercado em razão do interesse público; os direitos sociais, por sua vez,

caracterizam um agir do Estado com o objetivo de promover melhorias para a população. Nas palavras de Silva (1999), são prestações positivas por parte do Estado, e os direitos culturais se relacionam com o que se refere à identidade, à ação e à memória da sociedade brasileira (Weis, 2006).

Os direitos humanos se relacionam e, em decorrência de sua complementariedade, todos são necessários, dado que abrangem as várias áreas da vida do ser humano. Nessa perspectiva, os direitos sociais são necessários para que cada indivíduo se desenvolva, inclusive economicamente. Quando uma pessoa tem acesso à educação, por exemplo, possui maiores condições de se informar e participar ativamente da vida política de seu país. É necessário que existam os direitos econômicos, sociais e culturais, para que se garanta o exercício dos direitos civis e políticos. Dessa forma, o Direito Internacional dos Direitos Humanos se preocupa tanto com os direitos civis e políticos, quanto com os direitos econômicos, sociais e culturais.

Da implementação dos direitos humanos originam-se as legislações com o objetivo de proteção, com ênfase aos grupos que necessitam desse amparo. As declarações e tratados no âmbito internacional têm como objetivos assegurar tanto a especificação dos direitos, quanto a criação de mecanismos que garantam sua eficácia, ou seja, referem-se à proteção e à promoção dos direitos instituídos, considerando a complementariedade. A redefinição do conteúdo dos direitos humanos, voltados a situações de grupos sociais específicos, tem como fundamento essa complementariedade (Weis, 2006).

Além disso, pode-se afirmar que as normas que definem os direitos econômicos, sociais e culturais possuem um interesse secundário, mas não menos importante, que é o de reduzir as desigualdades sociais, tendo em vista os valores da liberdade e da igualdade. Tal interesse, inclusive, é um dos objetivos estabelecidos pela Constituição Federal do Brasil de 1988 (CF/88), que é a construção de uma sociedade livre, justa e solidária (Art. 3º). Ao mesmo tempo em que há a complementariedade entre os direitos, é possível frisar os traços distintivos entre os direitos civis e políticos e

os econômicos, sociais e culturais. No entanto, a busca principal é a proteção integral da dignidade do ser humano e, ainda que haja distinções no que se refere a uma atuação estatal diferenciada, a necessária efetivação de todos esses direitos é essencialmente conjunta.

O que se deve considerar primordialmente é que há diversas demandas a serem implementadas pelo Estado; e quanto aos direitos econômicos, sociais e culturais, é necessária a criação de condições materiais que possibilitem às pessoas em condições vulneráveis terem todos os seus direitos garantidos. Partindo-se dos objetivos dos direitos sociais que dizem respeito à redução das desigualdades e à criação de uma sociedade mais justa e solidária (Weis, 2006), é necessária a criação de mecanismos para possibilitar o acesso real ou material a esses direitos.

Aprovados em 1966 pela Assembleia Geral das Nações Unidas, o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos Sociais e Culturais (PIDESC) e o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP) tiveram o número de ratificações necessárias obtido apenas a partir de 1976, data em que os pactos entram em vigor.

Houve a inicial proposta de um único pacto, mas a discussão acerca do fato de os direitos civis e políticos serem autoaplicáveis e passíveis de cobrança imediata, e o de os direitos econômicos, sociais e culturais demandarem uma atuação progressiva por parte do Estado, foi um dos maiores argumentos levantados pelos países ocidentais para a elaboração de dois pactos (Piovesan, 2013).

O Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) teve a adesão de 145 Estados-partes, enunciando um rol extenso de direitos como os relativos ao trabalho e à remuneração, previdência social, nível de vida adequado, moradia, educação, dentre outros. Desta forma, a obrigação de efetivação dos Estados quanto aos direitos econômicos, sociais e culturais não está apenas no âmbito moral; diferentemente, a obrigação jurídica é imposta pelo sistema de proteção internacional, e principalmente pelo citado Pacto. O Brasil ratificou este Pacto em 1992, e a partir de

então se comprometeu a buscar a sua implementação, aderindo à legislação dos artigos nele previstos.

Conforme descrito pelo PIDESC, esses direitos são de realização progressiva, o que implica exercício de esforços para a atuação do Estado, tanto do ponto de vista próprio, como no que se refere à cooperação e assistência internacional. As medidas que objetivem à realização desses direitos devem ser concretas e terem foco, ou seja, o sentido dessa realização progressiva se refere à busca pela plena efetivação dos direitos. Há uma interpretação do conceito da realização progressiva à luz do objetivo central, que é a implementação desses direitos. O art. 2º do Pacto descreve da seguinte forma:

Artigo 2º - 1. Cada Estado-parte no presente Pacto compromete-se a adotar medidas, tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, principalmente nos planos econômico e técnico, até o máximo de seus recursos disponíveis, que visem a assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto, incluindo, em particular, a adoção de medidas legislativas. (ONU, 1966)

Ou seja, pode-se concluir que há a demanda jurídica para a promulgação de legislação específica que descreva os direitos, inclusive direitos sociais, como o direito à educação, e os demais que se referem ao acesso de recursos para o desenvolvimento social e humano de cada indivíduo e, portanto, de cada criança, inclusive daquelas que possuem idade entre zero e seis anos, conforme será apresentado a seguir.

O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP) foi adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em dezembro de 1966. O Pacto reconhece a dignidade de todos os seres humanos, sendo todos os direitos iguais e inalienáveis. O PIDCP possui um maior detalhamento quanto aos direitos civis e políticos do que a Declaração Universal, e abrange uma sistemática própria de monitoramento e implementação desses direitos (Piovesan, 2013).

Outro documento relevante é a Convenção sobre os Direitos da Criança, promulgada em 1990, que estabelece o aprofundamento da

proteção da criança no âmbito internacional, destacando a responsabilidade dos Estados para a garantia de proteção e efetivação de direitos das crianças. Trata-se de um Tratado de caráter inovador, internacional e universal, já que ratificado por 192 países (Andrade, 2010).

Interessante observar o contexto histórico precedente à Convenção, sendo que a origem dos trabalhos em defesa do reconhecimento dos Direitos da Criança, do ponto de vista global, é fruto das ações da Inglesa *Eglantine Jebb*, responsável pela fundação *Save the children Fund International Union*. Esta foi a base para a Primeira Declaração dos Direitos da Criança, conhecida como Declaração de Genebra, promulgada em 1923 (Andrade, 2010).

Posteriormente,

No ano de 1946, como resultado da necessidade de assistência às crianças órfãs da Segunda Guerra Mundial, a Organização das Nações Unidas (ONU) criou o *United Nations International Child Emergency Fund* (Unicef) visando à criação de um fundo internacional de ajuda à infância necessitada, cuja atenção inicial foi destinada às crianças da Europa, China e refugiados da Palestina. Em 1953, o Unicef tornou-se um órgão permanente da ONU e, em 1958, seus investimentos passaram a incorporar os serviços sociais para a criança e suas famílias, abrangendo também os serviços de educação. (Andrade, 2010, p. 82)

A Declaração dos Direitos da Criança traz uma especificação de direitos, com a justificativa e as características particulares da criança, haja vista que a imaturidade demonstra a necessidade de proteção e cuidados particulares, reconhecendo que “a aplicação dos direitos do homem genérico às crianças não é evidente por si mesma” (Campos, 1999, p. 119).

Ocorre que longo têm sido o percurso histórico para que os adultos das sociedades ocidentais reconhecessem à criança, o estatuto de sujeito e a dignidade de pessoa (Mariano; Rosemberg, 2010). Ou seja, os conceitos e princípios acerca da infância são recentes, assim como a legislação decorrente deles.

1.1 A Primeira Infância nos Tratados Internacionais de Direitos Humanos

Como sujeito de direito internacional, toda criança na Primeira Infância integra aqueles que demandam a garantia dos direitos previstos nos Tratados Internacionais de Direitos Humanos. Contudo, em alguns desses documentos, é possível encontrar artigos que se relacionam de forma direta às crianças na Primeira Infância, e outros que as englobam em direitos previstos para as crianças e/ou infância, de maneira geral.

A começar pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), destaca-se a proteção especial que deve ser dada à infância:

Artigo 25. 1. Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade. 2. A maternidade e a infância têm direito a ajuda e a assistência especiais. Todas as crianças, nascidas dentro ou fora do matrimônio, gozam da mesma proteção social. (ONU, 1948) (grifos meus)

Os direitos sociais descritos se relacionam às crianças, de maneira geral, e à necessidade de se proteger a maternidade. Destaca-se a exigência de políticas de assistência social específicas para garantir a todas as crianças e aos seus familiares nível de vida suficiente, que garanta saúde e bem-estar.

Nesse documento, vale mencionar ainda o artigo 26, que trata acerca da educação:

Artigo 26° 1. Toda a pessoa tem direito à educação. A educação deve ser gratuita, pelo menos a correspondente ao ensino elementar fundamental. O ensino elementar é obrigatório. O ensino técnico e profissional deve ser generalizado; o acesso aos estudos superiores deve estar aberto a todos em plena igualdade, em função do seu mérito. 2. A educação deve visar à plena expansão da personalidade humana e ao reforço dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais e deve favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e todos os grupos raciais ou religiosos, bem como o desenvolvimento das atividades das Nações Unidas para a manutenção da

paz. 3. Aos pais pertence a prioridade do direito de escolher o gênero de educação a dar aos filhos. (ONU, 1948)

Nesse artigo, há a previsão da garantia do direito à educação para todos, apesar da gratuidade e obrigatoriedade serem previstas apenas para o equivalente ao Ensino Fundamental. Se as crianças pequenas são sujeitos de direito internacional, podemos incluí-las quanto ao direito de garantia da educação, tendo, por exemplo, os princípios descritos na segunda parte aplicados à Primeira Infância, pois se referem à busca da plena expansão da sua personalidade.

Partindo para a análise do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), destacam-se os conteúdos apresentados no Art. 10:

Artigo 10. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem que: 1. Deve-se conceder à família, que é o elemento natural e fundamental da sociedade, as mais amplas proteção e assistência possíveis, especialmente para a sua constituição e enquanto ele for responsável pela criação e educação dos filhos. O matrimônio deve ser contraído com o livre consentimento dos futuros cônjuges. 2. Deve-se conceder proteção especial às mães por um período de tempo razoável antes e depois do parto. Durante esse período, deve-se conceder às mães que trabalham licença remunerada ou licença acompanhada de benefícios previdenciários adequados. 3. Devem-se adotar medidas especiais de proteção e de assistência em prol de todas as crianças e adolescentes, sem distinção alguma por motivo de filiação ou qualquer outra condição. Devem-se proteger as crianças e adolescentes contra a exploração econômica e social. O emprego de crianças e adolescentes em trabalhos que lhes sejam nocivos à moral e à saúde ou que lhes façam correr perigo de vida, ou ainda que lhes venham a prejudicar o desenvolvimento normal, será punido por lei. Os Estados devem também estabelecer limites de idade sob os quais fique proibido e punido por lei o emprego assalariado da mão de obra infantil. (ONU, 1966, grifos meus)

Nesse artigo, não é mencionada a criança na Primeira Infância; contudo, a proteção e assistência à família responsável pelo cuidado dos filhos e à mãe antes e depois do parto, incluindo seu direito às licenças, são garantias que se estendem e afetam diretamente as crianças pequenas. A proteção contra o trabalho infantil, assim como

as formas de exploração econômica e social, direcionada a todas as crianças, também repercutem às crianças na PI.

O art. 12 do Pacto descreve o direito de toda pessoa desfrutar do mais elevado nível possível de saúde física e mental, e cabe aos Estados realizar as medidas necessárias para assegurar: “1. A diminuição da mortalidade e da mortalidade infantil, bem como o desenvolvimento são das crianças.” (ONU, 1966). Como o tema do referido artigo centra-se na saúde física e mental, depreende-se de que o “são desenvolvimento das crianças” se refere a esses aspectos, não abordando uma concepção mais ampla de desenvolvimento humano e social.

Assim, observando os artigos do PIDESC, conclui-se que não há menção direta às crianças na primeira infância, mas estas são contempladas em artigos que visam à sua proteção e de suas famílias, sendo necessária a realização de toda a assistência, além de se ter a busca para a diminuição da mortalidade e para o desenvolvimento físico e mental das crianças.

No Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos há apenas um artigo que faz menção às crianças:

Artigo 24. 1. Toda criança terá direito, sem discriminação alguma por motivo de cor, sexo, língua, religião, origem nacional ou social, situação econômica ou nascimento, às medidas de proteção que a sua condição de menor requerer por parte de sua família, da sociedade e do Estado.

2. Toda criança deverá ser registrada imediatamente após seu nascimento e deverá receber um nome.

3. Toda criança terá o direito de adquirir uma nacionalidade. (ONU, 1966) (grifos meus)

Esse artigo apresenta a exigência de que família, sociedade e Estado atuem para a oferta de medidas de proteção a todas as crianças. O Estado deve preservar a efetivação dos direitos da criança, inclusive no que se refere à sua nacionalidade e registro. Destaca-se que o item 2 do art. 24 é o único que afeta diretamente a criança na primeira infância, ao prever o direito de registro e nome imediatamente após o nascimento.

No que se refere à nacionalidade, esta também é um direito a ser garantido a cada criança desde o seu nascimento, o que possibilita a prática jurídica de sua proteção como indivíduo, tanto no âmbito nacional quanto internacional. Cada criança faz parte de um contexto político e social desde o nascimento, destacando-se que, no tocante à nacionalidade, a pessoa integra um país que está sujeito ao sistema de proteção internacional.

No que tange à Convenção sobre os Direitos da Criança, em seu preâmbulo é mencionada a Declaração Universal e os referidos Pactos, reafirmando alguns dos direitos descritos nestes, como o de proteção da família. Além disso, descreve a necessidade de se garantir cuidados especiais às crianças, reconhece que há crianças que vivem em condições excepcionalmente difíceis e que demandam consideração especial, toma em conta a importância das tradições e dos valores culturais de cada povo, e enaltece a importância da cooperação internacional para a melhoria das condições de vida das crianças.

A Convenção também esclarece a demanda que há para os Estados no sentido de elaborar políticas para a efetivação dos direitos das crianças, e utilizar o máximo de recursos disponíveis para a efetivação dos direitos sociais, assim como os culturais e econômicos:

Artigo 4º Os Estados Partes adotarão todas as medidas administrativas, legislativas e de outra índole com vistas à implementação dos direitos reconhecidos na presente Convenção. Com relação aos direitos econômicos, sociais e culturais, os Estados Partes adotarão essas medidas utilizando ao máximo os recursos disponíveis e, quando necessário, dentro de um quadro de cooperação internacional. (ONU, 1990)

Todo o conteúdo da Convenção abrange as crianças na primeira infância, dado que o documento se destina às particularidades das crianças de maneira geral, consideradas, por esse documento, como todo ser humano com menos de 18 anos de idade. (Art. 1º). Os artigos voltados especificamente às crianças pequenas são os que tratam dos direitos ao registro, nome e nacionalidade “imediatamente após seu nascimento” (Art. 7º), além da necessidade de o Estado prestar assistência quando alguma criança “for privada ilegalmente de algum

ou de todos os elementos que configuram sua identidade” (art. 8º), devendo atuar rapidamente para restabelecimento dessa identidade.

O artigo 24 trata de direitos sociais e apresenta obrigações do Estado, semelhantes às mencionadas nos Pactos, quanto à adoção de medidas apropriadas para reduzir a mortalidade infantil, assegurar às mães adequada assistência pré-natal e pós-natal, dentre outros que englobam a assistência a todas as crianças para o seu desenvolvimento físico, desde o padrão nutricional adequado até a garantia de assistência médica preventiva.

Os artigos que descrevem o direito à educação fazem menção ao Ensino Fundamental obrigatório, expansão do Ensino Secundário e Ensino Superior (Artigo 28), ou seja, “deixa de abordar o direito das crianças menores de seis anos à educação” (Campos, 2009, p. 9). Contudo, de modo semelhante ao PIDESC, apresentam a perspectiva de que toda a trajetória educacional das crianças deve ser orientada no sentido de:

Artigo 29. 1. Os Estados Partes reconhecem que a educação da criança deverá estar orientada no sentido de:

- a) desenvolver a personalidade, as aptidões e a capacidade mental e física da criança em todo o seu potencial;
- b) imbuir na criança o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais, bem como aos princípios consagrados na Carta das Nações Unidas;
- c) imbuir na criança o respeito aos seus pais, à sua própria identidade cultural, ao seu idioma e seus valores, aos valores nacionais do país em que reside, aos do eventual país de origem, e aos das civilizações diferentes da sua;
- d) preparar a criança para assumir uma vida responsável numa sociedade livre, com espírito de compreensão, paz, tolerância, igualdade de sexos e amizade entre todos os povos, grupos étnicos, nacionais e religiosos e pessoas de origem indígena;
- e) imbuir na criança o respeito ao meio ambiente. (ONU, 1990)

Há, nesta perspectiva, uma ampliação da agenda das políticas públicas que devem ser direcionadas ao desenvolvimento da criança. No entanto, na realidade de realização das políticas, segundo Campos (2009), há uma contradição, já que, ao mesmo tempo em que se ampliam os direitos das crianças do ponto de vista normativo, considerando-a

como sujeito de direitos, há a focalização com políticas direcionadas ao combate à pobreza apenas do ponto de vista assistencial.

Pelas descrições do conjunto dos artigos que compõem a Convenção, deve haver a responsabilidade tanto das famílias, em primeira perspectiva, quanto dos Estados para a garantia de todos os direitos humanos que correspondem ao pleno desenvolvimento da criança.

Como destacado, dos tratados internacionais mencionados pode-se depreender que as crianças pequenas possuem a abordagem por meio de proteção e garantias dadas às crianças no geral e da mesma forma aos adolescentes, sendo que aos dois é garantida a proteção econômica e social.

A proteção da infância também é descrita por meio de direitos atribuídos à família de forma ampla. E, sendo a proteção do direito à família algo primordial, há a necessidade de assistência para o núcleo familiar, destacando-se a proteção da maternidade, descrita diversas vezes e relacionada à proteção da infância, ao se prever o direito à assistência especial.

Podemos inferir da leitura dos artigos dos tratados que, sendo as crianças consideradas nos documentos como sujeitos de direito internacional (MAazzuoli, 2007), estas possuem proteção 'supranacional', o que traz implicações a todos os Estados para a proteção da infância.

Há a obrigação legal para a realização de legislações específicas nos países signatários, considerando suas realidades e necessidades. Ainda, essa estrutura normativa também propulsiona a criação de práticas governamentais que signifiquem a realização de políticas que materializem as regras descritas pelos Tratados de Direitos Humanos.

Torna-se importante também pontuar que a criação do sistema internacional de proteção dos direitos humanos do ponto de vista global, representado pela Declaração Universal, pelo Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e pelo Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais abarca também o sistema regional de proteção, ou seja, os direitos humanos podem ser protegidos tanto no âmbito doméstico como no

internacional (Heyns *et al.*, 2005). Os sistemas regionais de direitos humanos são: o europeu, por meio do Conselho da Europa (CE); o americano, com a Organização dos Estados Americanos (OEA); e o africano, com a União Africana (UA).

As leis internacionais de direitos humanos têm, por sua vez, diferentes níveis. Incluem o sistema global, no qual as Nações Unidas (ONU) são o ator principal. O sistema global é potencialmente aplicável de uma forma ou outra a qualquer pessoa. Inclui ainda os sistemas regionais, que cobrem três partes do mundo – a África, as Américas e a Europa. Se os direitos de alguém não são protegidos no âmbito doméstico, o sistema internacional entra em ação, e a proteção pode ser oferecida pelo sistema global ou regional (naquelas partes do mundo em que existem tais sistemas). Os três sistemas regionais de direitos humanos acima mencionados fazem parte de sistemas de integração regional com uma atribuição bem mais ampla do que apenas a dos direitos humanos (Heyns *et al.*, 2005, p. 161).

Todo ser humano, diante do sistema internacional de proteção bem como dos regionais, possui a condição de *sujeito de direito internacional* (Mazzuoli, 2007). O Direito Internacional dos Direitos Humanos emerge como um sistema próprio, portanto, possuindo, inclusive, hierarquia constitucional.

O Sistema regional interamericano, que abrange o Brasil, se baseia sobretudo em quatro instrumentos:

[...] a Carta da Organização dos Estados Americanos (1948); a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (1948), a qual, apesar de não ser tecnicamente um tratado, explicita os direitos mencionados na carta da OEA; a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969), conhecida como *Pacto de San José da Costa Rica*; e o Protocolo Adicional à Convenção Americana em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, apelidado de *Protocolo de San Salvador* (1988). (Mazzuoli, 2007, p. 725).

No sistema regional interamericano é possível que se elaborem petições à Comissão Interamericana de Direitos Humanos para situações de violações do direito à educação e dos direitos sindicais, por exemplo, conforme descrito no Protocolo de San Salvador.

O Sistema Internacional de Proteção dos Direitos Humanos soma-se aos sistemas internos dos países no contexto contemporâneo, pois os Estados, com as Constituições, enfatizam a proteção dos

direitos humanos tanto no que se refere a uma atuação interna quanto à cooperação internacional. O Direito Internacional, justamente por conformar o direito interno, terá uma atuação conjunta a este (Mazzuoli, 2007). Por meio da Constituição, diante de sua força normativa e primordial no contexto interno dos Estados, o direito internacional pode atuar de forma mais eficaz, exercendo essa ação conjunta, ou seja, amplia-se o Direito Constitucional Internacional com a abertura dos direitos internos.

São muitos questionamentos a serem realizados diante de uma legislação global, direcionada a todos os países signatários. Mas é importante compreender a natureza principiológica dos Direitos Humanos e a valorização do ser humano diante de todas as questões políticas e econômicas. As crianças se inserem em diversos e diferenciados contextos sociais e culturais, mas a perspectiva da valorização do ser humano, em suas necessidades e direitos como um valor superior, traz para os Estados uma nova postura e objetivos na implementação de políticas e administração em geral.

Historicamente é recente, tanto no Brasil como no mundo, o ponto de vista do olhar político e econômico às crianças pequenas. Tal situação traz à tona diversas questões, pois esse enfoque parte sobretudo do contexto cultural moderno (diminuição da quantidade de crianças no mundo):

As circunstâncias e condições de vida das crianças são, contemporaneamente, enquadráveis naquilo que tem sido uma das mais constantes facetas da infância: o carácter paradoxal como elas são consideradas pela sociedade "dos adultos". As crianças são tanto mais consideradas, quanto mais diminui o seu peso no conjunto da população. Este indicador demográfico, particularmente presente nos países ocidentais, por efeito coordenado do aumento da esperança de vida e da regressão da taxa de fecundidade, constitui, na verdade, o principal e decisivo factor da importância crescente da infância na sociedade contemporânea. Dir-se-ia que o mundo acordou para a existência das crianças no momento em que elas existem em menor número relativo. (Sarmiento; Pinto, 1997, p. 1)

A perspectiva da Sociologia da Infância nos permite questionar, em certo sentido, e ao mesmo tempo compreender a recente atenção que a sociedade de uma forma geral tem dedicado à infância,

sobretudo em seus primeiros anos. Isso coopera para a formação de um olhar crítico e atento às propostas, políticas e elaborações legislativas mais recentes.

A agenda para a elaboração de políticas, portanto, é mais ampla e complexa quando se refere aos direitos da criança. E ao considerá-la como ator social, participante do contexto político, com demandas sociais, deve-se ter em vista que:

Em última análise, a inobservância dos aspectos fundamentais dos direitos das crianças repousa no cruzamento de variáveis económicas, sociais e culturais. O nível de desenvolvimento económico de um país, está, em geral, positivamente correlacionado com a satisfação dos direitos básicos. No entanto, não existe aqui uma determinação directa: é em alguns dos países com maiores índices de desenvolvimento económico que se encontram maiores discriminações e desigualdades (e isto não é só válido para os "tigres asiáticos", mas também, por exemplo, para um país como os Estados Unidos da América). O sistema político (e, em particular, a prevalência das concepções políticas liberais vis-à-vis as perspectivas da solidariedade social) e o modo como as crianças são culturalmente percebidas afectam de modo igualmente positivo a realização dos respectivos direitos. (Sarmiento; Pinto, 1997, p. 1)

Desse modo, a perspectiva dos Direitos Humanos direciona à proteção integral da criança, ou seja, valorização de seus interesses no presente, não apenas quanto à sua participação como cidadão adulto. Essas questões devem ser colocadas em pauta com os princípios elencados pela teoria dos direitos humanos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo em vista a observação da teoria dos Direitos Humanos, pode-se depreender a demanda jurídica para criação e promulgação de legislações específicas, considerando-se a realidade interna dos países e as mudanças necessárias para que todos desfrutem de todos os direitos humanos. Tem-se assim a origem fundamental para a elaboração de legislação específica, para além da CF/88, como as legislações já existentes, LDB e ECA, e, mais recentemente, a Lei nº13.257/2016, que instituiu o Marco Legal da Primeira Infância.

A Primeira Infância nos Tratados Internacionais de Direitos Humanos é descrita tanto por meio de proteção e garantias dadas às crianças e aos adolescentes, no geral, aos quais são previstas proteção econômica e social, como por meio da sua proteção e de suas famílias, sendo necessária a realização de toda a assistência, a busca para a diminuição da mortalidade e para o desenvolvimento físico e mental das crianças (PIDESC). O documento que menciona diretamente a criança na primeira infância prevê o direito de registro e nome imediatamente após o nascimento, além do direito à nacionalidade que abrange todas as crianças (PIDCP). Existe, ainda, a responsabilidade tanto das famílias, em um primeiro momento, e aos Estados, para a garantia de todos os direitos humanos que correspondem ao pleno desenvolvimento das crianças (CDC).

As crianças são tratadas nos documentos como sujeito de direito internacional, possuem proteção 'supranacional', e este conceito traz implicações aos Estados signatários para a proteção da infância. Além disso, a garantia dos direitos das crianças pequenas deve considerar todos os direitos necessários à garantia plena da dignidade e melhores condições de vida (Weis, 2006). Contudo, sabe-se que longo tem sido o percurso para reconhecer à criança o estatuto de sujeito e a dignidade de pessoa (Mariano; Rosemberg, 2010).

O tema da visão da infância como uma construção social foi inaugurado por Philippe Ariès (1960), e como fruto dessa visão, passa-se a conceber a criança como ator social (Mariano; Rosemberg, 2010). Apenas no século XX, novos significados são atribuídos à infância (Andrade, 2010), tendo, nesse contexto, contribuição importante do olhar da Sociologia da Infância, que nos permite questionar a atenção recente ampliada para as crianças pequenas, mesmo quando estas são afetadas por diferentes formas de exclusão (Pinto; Sarmiento, 1997) em decorrências de ações globais ou decisões locais.

Sendo assim, a legislação internacional de direitos humanos é aplicável às crianças pequenas, apesar de alguns assuntos não estarem relacionados diretamente a elas. E a implantação e realização de políticas deve considerar a realidade de cada país e contexto, mas também partir do pressuposto da proteção integral e do

desenvolvimento e garantia de interesses da criança. A agenda da Primeira Infância é, antes de tudo, a agenda do Estado brasileiro como garantidor dos direitos humanos e sociais de cada criança pequena residente no país. A lógica que os Tratados de Direitos Humanos, dos quais o Brasil é signatário, aponta é a do valor da criança e da proteção de seus interesses com vista ao pleno desenvolvimento, tanto biopsíquico quanto social e humano.

REFERÊNCIAS

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

BRASIL. Câmara dos Deputados: Comissão de Direitos Humanos. **O Brasil e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**: relatório da sociedade civil sobre o cumprimento, pelo Brasil, do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2000.

BRASIL. Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 16 jul. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8069.htm#art266>. Acesso em: 22 set. 2020.

CAMPOS, Maria Malta. A mulher, a criança e seus direitos. Fundação Carlos Chagas. Outros temas. **Cad. Pesqui.** 106. São Paulo, mar. 1999.

CAMPOS, Rosânia. As indicações dos organismos internacionais para as políticas nacionais de educação infantil: do direito à focalização. **Educ. Pesqui.**, São Paulo, v. 39, n. 1, p. 195-209, jan./mar. 2013.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010.

DALBÉRIO, Osvaldo. **Metodologia científica**. 3. ed. Uberaba: Vitória, 2004.

FAZENDA, Ivani (org.) *et. al.* **Metodologia da pesquisa educacional**. 6. ed. São Paulo: Cortês, 2000.

HEYNS, Christof *et al.* **Comparação esquemática dos sistemas regionais de direitos humanos.** African Human Rights Law Journal, v. 5, p. 308-320, 2005. Disponível em: < <https://www.scielo.br/pdf/sur/v3n4/09.pdf>>. Acesso em: 2 nov. 2020.

LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos: diálogo com o pensamento de Hannah Arendt.** São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

MARIANO, C. L. S.; ROSEMBERG, F. A Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança: debates e tensões. **Cadernos de Pesquisa**, v.40, n.141, p.693-728, set./dez. 2010.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público.** 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Direitos Humanos, Constituição e os tratados internacionais.** São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2001.

OEA. **Instituto Interamericano da criança e adolescentes: organismo especializado da OEA.** On line. Disponível em: < <http://www.iin.oea.org/pdf-inn/Perfil-IIN-portugues.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção sobre os Direitos da Criança**, bibliografia internacional de direito. On line. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm>. Acesso em: 3 dez. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948)**, bibliografia internacional de direito. On line. Disponível em: <http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/7/docs/declaracao_universal_dos_direitos_do_homem.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1966)**, bibliografia internacional de direito. On line. Disponível em: < <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/rankings/idh-global.html>>. Acesso em: 6 dez. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966)**, bibliografia internacional de direito. On line. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/direitos.htm>>. Acesso em: 5 nov. 2020.

PINTO, M.; SARMENTO, M.J. As crianças e a infância: definindo conceitos, delimitando o campo. *In*: PINTO, M.; SARMENTO, M. J.(coords.) **As crianças: contextos e identidades**. Braga: Universidade do Minho, 1997.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e justiça internacional: um estudo comparativo do sistema regional europeu, interamericano e africano**. São Paulo: Saraiva, 2006.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

PIOVESAN, Flávia; CONTI, Irio Luiz *et al.* **Direito humano à alimentação Adequada**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2007.

POUPART, J; DESLAURIERS, J.; GROULX L.; LAPERRIÈRE, A; MAYER, R; PIRES, A. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Trad.: Ana Cristina Nasser. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2008.

SANTANA, Camila. P. X. **O Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257/2016) e a Educação Infantil no Brasil: ampliação de direitos ou desvalorização da área?** 2022. 151 p. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2022.

SARMENTO, Manuel Jacinto. **Sociologia da Infância: correntes e confluências**. Universidade do Minho, Portugal: Instituto de Estudos da Criança, 1997.

SARMENTO, Manuel Jacinto; PINTO, Manuel. As crianças e a infância: definindo conceitos delimitando o campo. *In*: PINTO, Manuel; SARMENTO, Manuel J. (coords.) **As crianças: contextos e identidades**. Braga, Portugal: Centro de Estudos da Criança, 1997.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 22. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

WEIS, Carlos. **Direitos humanos contemporâneos**. 2ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2006.

CAPÍTULO 12

ACOLHIMENTO DAS CRIANÇAS E FAMÍLIAS NO RETORNO PRESENCIAL DURANTE A COVID-19: DESAFIOS

Maria Aparecida Guedes Monção
Marina Gonçalves Martão Jardim
Renata Esmi Laureano

Resumo: Com o objetivo de apresentar os desafios presentes no retorno do atendimento presencial nas creches e pré-escolas na pandemia da Covid-19, buscamos neste capítulo compartilhar as reflexões iniciais provenientes de uma pesquisa em andamento, intitulada *Educação Infantil no Município de Campinas em tempos de pandemia: desafios para o acolhimento e a garantia dos direitos dos bebês, crianças e famílias*. Considerando o panorama e desafios da crise sanitária vivida em 2020 em nosso país e suas consequências para o sistema educacional, destacamos o papel social da Educação Infantil na atenção e defesa aos direitos fundamentais dos bebês e das crianças pequenas, tanto no período de isolamento social quanto no retorno ao atendimento presencial, momentos esses marcados pela ausência de políticas públicas no âmbito nacional para administrar a crise sanitária. Na área educacional, em especial, para a educação infantil, as poucas iniciativas nessa direção desconsideravam os estudos e a legislação para a primeira etapa da educação básica. Os discursos da mídia sobre os prejuízos do isolamento social para a aprendizagem futura das crianças contribuíram para instaurar um clima de pressão e desconfiança sobre a escola, dificultando ainda mais a retomada das atividades presenciais nas unidades de educação infantil, permeada por sentimentos de perda e de insegurança. Nesse contexto, as ações pedagógicas desenvolvidas nas instituições de Educação Infantil, no momento de reabertura das escolas, demandaram de seus profissionais consideração e conhecimento do contexto social das famílias,

especialmente as mais impactadas no período da pandemia, a fim de promover práticas permeadas de Cuidado e Acolhimento, materializadas pelo diálogo e com o intuito de estreitar os vínculos e o encontro entre crianças, educadores e famílias.

INTRODUÇÃO

Eles não sabem, nem sonham
Que o sonho comanda a vida
Que sempre que um homem sonha
O mundo pula e avança
Como bola colorida
Entre as mãos de uma criança
(Antônio Gideão)

A educação da criança pequena no Brasil e os avanços na legislação brasileira foram impulsionados especialmente pelo envolvimento de profissionais, pesquisadores e militantes da educação infantil que contribuíram para desvelar o cotidiano das instituições e construir novos conhecimentos que subsidiam a construção de uma política pública ancorada no respeito aos direitos fundamentais das crianças e à especificidade dessa etapa da educação básica. Assim, as mudanças promovidas no campo jurídico foram significativas e têm colaborado para o rompimento das marcas escolarizantes ou assistencialistas ainda presentes no interior das creches e pré-escolas.

Sônia Kramer (2008) considera que todos os avanços na legislação se dirigem para a conquista da igualdade das crianças pequenas e o reconhecimento de suas diferenças:

[...] A educação da criança é um direito – não só social, mas um direito humano. A educação da criança pequena é um direito social porque significa uma das estratégias de ação (ao lado do direito à saúde e à assistência) no sentido de combater a desigualdade, e é direito humano porque representa uma contribuição, dentre outras, em contextos de violenta socialização urbana como os nossos, que se configura como essencial para que seja possível assegurar uma vida digna a todas as crianças. (Kramer, 2008, p. 56)

Nesse sentido, a constituição de políticas e práticas na educação infantil deve ser cercada pelos direitos fundamentais das crianças (Malta; Rosemberg, 2009) desvelando a particularidade das creches e pré-escolas que, diferentemente do ensino fundamental, não têm como um dos objetivos a socialização do conhecimento formal. Até os 6 anos, a criança está aprendendo sobre si e sobre o mundo que a cerca, por meio das interações com adultos e com outras crianças, estabelecendo conexões que possibilitam compreender o significado dos objetos e das relações, apropriando-se, enfim, da cultura.

Reconhecer as especificidades das instituições de educação infantil exige envidar esforços para colocar a criança como centro do trabalho pedagógico, o que exige dos profissionais – tanto os que atuam nas unidades de educação infantil quanto os que atuam na gestão das secretarias de educação – uma postura de compromisso e sensibilidade diante da criança pequena e de suas famílias.

Suzana Mantovani e Rita Perani reafirmam essa perspectiva, ao relatar o processo de reorganização do atendimento público infantil na região de Reggio Emilia, na Itália, e o percurso da formação dos professores.

Quando o adulto aprende a *ver* a criança, sabendo que ela é um ser ativo, conseguirá mais facilmente notar como ela se relaciona com o espaço, com os objetos, com os outros, vai se dar conta de como acontece a interação com o grupo. A essa altura, e somente a essa altura, ele poderá programar a subdivisão dos grupos, a produção ou a aquisição dos materiais apropriados, a avaliação, a estimulação; tudo isso baseado em dados empíricos e não em hipóteses abstratas que, por sua vez, muitas vezes são emprestadas de outras faixas etárias ou de situações completamente diferentes daquelas das creches, sendo, por isso, diferente também o comportamento das crianças. (Mantovani; Perani, 1999, p. 83, grifo no original)

O reconhecimento da especificidade da educação infantil depende da maneira como vemos as crianças. Assim, na medida em que os adultos – nesse caso, especialmente as professoras, equipe de gestão e gestores de políticas públicas de Educação – assumirem o compromisso de efetivar práticas pedagógicas em que as crianças sejam realmente o foco, veremos a transformação do CEI em um

espaço de aprendizagem para todos. Missão complexa se considerarmos que, nas bases educacionais tradicionais, a relação entre adultos e crianças era pautada pelo autoritarismo, por meio de práticas de coerção, agressão física e castigos. A superação dessas práticas é um desafio que envolve toda a sociedade (Monção, 2013).

Nas palavras de Kramer (2008, p. 84):

Todos os que atuam na educação e no campo das políticas sociais voltadas para a infância enfrentam nesse início de século imensos desafios. Questões relativas à situação política e econômica e à pobreza extrema das nossas populações, questões de natureza urbana e social, sem falar nos problemas específicos de cada campo educacional, que cada vez mais assumem proporções graves e têm implicações alarmantes, exigindo respostas firmes e rápidas, nunca fáceis. Muitas são também as possibilidades de abordar o tema e suas diferentes facetas. Hoje, vivemos o paradoxo de ter um conhecimento teórico avançado sobre a infância, enquanto assistimos com horror à incapacidade de nossa geração de lidar com as populações infantis e juvenis.

Ao considerarmos os desafios assinalados para a consideração da especificidade da educação infantil apontados por Kramer e por diferentes estudos, pode-se afirmar que, a partir de 2020, esses desafios ganharam proporções gigantescas ao nos depararmos com a grave crise sanitária instaurada no mundo devido à pandemia da Covid-19. No Brasil, o cenário da pandemia foi acompanhado da crise política iniciada desde o *impeachment* da Presidenta Dilma, em 2016, e fortemente agravada com a eleição do presidente Jair Bolsonaro que, juntamente com a sua equipe de governo, desde 2019, promoveram projetos, ações e declarações ignorando diversos preceitos e direitos constitucionais, fazendo desse momento de crise uma ilustrada necropolítica como “dispositivo de governo para *fazer morrer e não deixar viver*” (Kohan, 2020, p. 3).

A ausência de um plano nacional para administrar a crise sanitária e apoiar os estados na contenção do vírus; a postura negacionista do presidente da república, que alegava constantemente que a economia não podia parar diante de uma “gripezinha”, sugerindo ostensivamente a utilização de medicamentos sem comprovação científica para combate ao novo vírus; e a morosidade

para a compra de vacinas culminaram, em dezembro de 2022, no total de 693.853 mortes pela doença, conforme os dados do Ministério da Saúde. Um cenário complexo que demandou a constituição de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), em 13 de abril de 2021, com o objetivo de averiguar a falta de ações, condutas inadequadas e desvios de recursos públicos no combate à pandemia.

Em tal conjuntura política, a área educacional foi extremamente afetada, primeiramente com o congelamento dos gastos impostos pela Emenda Constitucional 241 de 2016 e, posteriormente, com a condução do governo de Jair Bolsonaro junto ao Ministério da Educação, presidido por quatro diferentes ministros que demonstraram a defesa de uma perspectiva conservadora, despreparada e de desconsideração dos estudos e legislação da área, prevalecendo o senso comum e ideias de ordem religiosa para a condução da pasta.

Durante a pandemia, evidenciou-se a ausência do Estado na implementação de políticas intersetoriais para as crianças brasileiras, em prol dos seus direitos, previstos na Constituição Federal de 1988 (CF/88), no Estatuto da Criança e Adolescente (ECA) e na Convenção Internacional sobre os Direitos das Crianças, especialmente o direito à vida e à prioridade nas políticas públicas. Essa negligência do Estado Brasileiro atingiu majoritariamente os bebês e as crianças pertencentes às camadas mais vulneráveis da sociedade, que frequentam as creches e pré-escolas do país, ficando desprovidas de políticas sociais quando as escolas suspenderam o atendimento presencial como medida de controle ao contágio do novo coronavírus.

Somam-se a essas questões os desafios postos aos educadores brasileiros que, em função da necessidade do isolamento social, tiveram que promover ações de ensino à distância. A área de educação foi colocada diante de um dos mais complexos e desafiantes cenários da história e, tal como a ineficiência e displicência na administração da crise sanitária, a gestão da política educacional pelo Governo Federal foi catastrófica, levando muitos estados e os

municípios a adotarem ações destoantes do que é previsto na legislação, como ocorreu no caso da Educação Infantil.

As especificidades da Educação Infantil não se coadunam com atividades remotas, visto que a natureza da educação de bebês e crianças pequenas é interacional, necessariamente presencial. Desse modo, o desafio colocado no período de atendimento remoto deveria ter se pautado na realização de encontros virtuais com as crianças e suas famílias para manter os vínculos, respeitando as especificidades da primeira infância e as recomendações da Sociedade Brasileira de Pediatria quanto ao uso de telas.

Entretanto, o Conselho Nacional de Educação (CNE) emitiu o Parecer 05/2020 sobre o tema, estimulando as secretarias de educação a adotarem o ensino remoto na Educação Infantil de forma aligeirada e desvinculada das DCNEI e sem a participação de docentes e famílias (Godoy; Piorini, 2021). Essa ação, em um panorama nacional, deu margem para a proliferação de atividades remotas para as crianças pequenas, que pouco consideravam as especificidades da primeira infância e a legislação educacional (Biazan; Juliani, 2021; Godoy; Piorini, 2021; Coutinho; Côco, 2021).

Correa e Cássio (2020, p. 2) afirmam que a inserção de atividades remotas na educação infantil no período de isolamento social provocou a transferência das responsabilidades institucionais para as famílias visto que,

[...] um grande número de redes de ensino municipais vem recusando a hipótese de que as crianças possam brincar livremente, ou pelo menos não tenham a necessidade de seguir horários tão rígidos enquanto estiverem em casa. Esperam que as famílias disponham de todas as condições pedagógicas e culturais para tocarem adiante o complexo e extremamente mediado processo de educação formal de bebês e crianças.

Além de desconsiderar os contextos familiares, os educadores que atuam nessa etapa educacional consideram que as estratégias adotadas pelas redes de ensino para a realização de atividades remotas ignoraram a proteção integral de bebês e crianças preconizada pela legislação nacional. De forma aligeirada, os gestores municipais buscaram estratégias para assegurar que as ações

efetivadas fossem consideradas como dias letivos, sem a necessidade de posterior reposição e, por meio da obrigatoriedade de entrega de registros das atividades por parte das famílias, realizaram o controle do trabalho docente (Correa; Cássio, 2020).

Os docentes vivenciaram um período de muita tensão e exigências nos espaços de trabalho e, de acordo com Sommerhalder, Pott e Rocca (2022) o contexto pandêmico e o trabalho remoto na educação infantil “[...] impuseram as(aos) professoras(es) a necessidade de desenvolver formas e estratégias para continuidade do processo de ensino e aprendizagem. O fato é que as(os) professoras(es) se encontraram em uma situação limite [...] (p. 9).

A atuação dos docentes nesse período foi muito complexa, pois, além de alterar a natureza da ação pedagógica, exigiu deles a apropriação de recursos tecnológicos que desconheciam e tiveram que aprender em tempo exíguo. Ademais, não podemos desconsiderar os desafios postos para o exercício do trabalho docente no espaço privado de suas casas. No caso das professoras, isso tornou-se ainda mais difícil em função do acúmulo de tarefas relativas à casa, aos filhos e ao trabalho.

A necessidade de construirmos uma relação de confiança com as famílias no compartilhamento das ações de cuidado e educação dos bebês e crianças, a partir de práticas pedagógicas alicerçadas acolhimento ético (Monção, 2021), tornou-se ainda mais evidente na pandemia (Cruz; Martins; Andrade Cruz, 2021), pois exigiu, ainda, reconhecer e cuidar das demandas e sobrecargas que recaem sobre as mulheres, em especial as mais pobres e negras (Cardoso; Coutinho, 2021).

Tendo em vista esse breve panorama sobre os desafios da crise sanitária em nosso país e no sistema educacional, buscamos neste capítulo compartilhar as reflexões iniciais provenientes de uma pesquisa em andamento, intitulada *Educação Infantil no Município de Campinas em tempos de pandemia: desafios para o acolhimento e a garantia dos direitos dos bebês, crianças e famílias*, com o objetivo de apresentar os desafios presentes no retorno do atendimento presencial nas creches e pré-escolas na pandemia da Covid-19.

A reabertura das instituições escolares para o retorno ao atendimento presencial

No início de 2022, com a queda do número de mortes ocasionadas pelo Covid-19 e em decorrência do aumento da população vacinada, a maioria das redes de ensino no Brasil deram início à retomada do atendimento presencial nas instituições escolares que atendiam bebês e crianças pequenas. Importante destacar que a vacinação do público infantil de 0 a 5 anos foi iniciada em janeiro de 2022 e ocorreu de forma lenta e gradual, portanto as crianças retornaram às creches e pré-escolas sem a proteção necessária.

A recomendação sobre a retomada do atendimento presencial com início para as crianças atendidas na Educação Infantil, mesmo antes da disponibilização da vacina, teve seu anúncio ainda em 2020, com o Parecer CNE Nº 11, de 07 de julho 2020, justificada por questões econômicas e possível “perda da aprendizagem”, com base nas experiências internacionais abordadas nos estudos realizados por organismos internacionais, como o Banco Mundial, OCDE, além de instituições e fundações não governamentais vinculadas a grupos empresariais como o instituto Itaú, a Fundação Roberto Marinho e a Fundação Maria Cecília Souto Vidigal. Entre as recomendações para o retorno gradual do atendimento presencial, o Parecer CNE Nº 11/2020 indicava a prioridade no “retorno dos alunos menores (educação infantil e anos iniciais) devido à falta de maturidade desses alunos para atividades não presenciais e da necessidade de os pais voltarem ao trabalho” (p. 14).

Com o reconhecimento da valorização da economia em detrimento do cuidado com a vida, Ana Lúcia Soares da Conceição Araújo (2020) ressalta que o discurso apresentado no Parecer CNE Nº 11/2020, contém nas entrelinhas “também a concepção platônica, por perceber a infância como inferior em relação à fase adulta” (p. 1571). Ademais, a autora analisa a dificuldade das crianças pequenas realizarem atividades de modo autônomo, bastante enfatizada no Parecer CNE,

revela uma concepção de educação da infância tutelada, como se as crianças no seu cotidiano não tivessem capacidade de pensar e agir autonomamente, a partir das experiências do cotidiano e suas interações com as pessoas de suas famílias. Perspectiva que vai de encontro com a concepção de criança autônoma posta nas Diretrizes Curriculares Nacionais de Educação Infantil - DCNEI (2010), ainda em vigor. (Araújo, 2020, p. 1572)

Em concordância com Rosemberg (2015), consideramos fundamental analisar se o momento de retomada do atendimento presencial garantiu a lealdade aos bebês e às crianças pequenas. Tal lealdade exige efetivar ações de pesquisas e práticas educativas cujo ponto de partida sejam as vozes e manifestações de bebês, crianças, famílias e profissionais envolvidos no processo educativo, para compreender os impactos da pandemia no contexto educacional e analisar criticamente, à luz dos estudos da área, se a política de retorno presencial e as práticas efetivadas nesse processo consideram as crianças como objetos ou sujeitos.

O momento de reabertura das instituições escolares para o retorno às atividades presenciais foi permeada de insegurança devido à falta de condições objetivas para garantir a segurança das profissionais, bebês, crianças e famílias, seja pela falta de estrutura interna da escola para cumprir os protocolos sanitários ou em função das condições sanitárias que ainda ofereciam muitos riscos para ações em ambientes coletivos, especialmente pela falta de cobertura vacinal adequada para os bebês e as crianças pequenas.

A constituição de protocolos sanitários que respeitem a natureza do atendimento aos bebês e crianças pequenas e do trabalho desenvolvido no CEI, o aumento da vulnerabilidade social das famílias e o desgaste emocional e físico dos profissionais de educação devido à sobrecarga de trabalho são alguns exemplos das dimensões que circundaram o retorno presencial e exigem um movimento amplo de estudo, pesquisa e reconstrução das práticas educativas e, a partir delas, a constituição de políticas para responder aos desafios emanados no período de pandemia.

É preciso lembrar que, durante a pandemia as educadoras foram chamadas a conhecer as situações vividas pelas crianças e famílias, os limites postos pela realidade social em que viviam, as dificuldades de

acesso aos encontros remotos, os sentimentos envolvidos na perda de entes queridos e o medo de contaminação pela doença presentes no retorno presencial, que tornaram imprescindíveis a compreensão e conhecimento sobre o modo como cada família se relacionou e viveu aquele momento. Muitas famílias estavam preocupadas com a alimentação, com a falta de recursos financeiros, com o desemprego, com medo do contágio. Sabe-se que as crianças, desde bebês, vivenciam esses diversos sentimentos e buscam modos para os expressarem à sua própria maneira. Durante a pandemia, promover o encontro das crianças e adultos mostrou-se mais desafiante e complexo do que normalmente o é, pois os diferentes contextos familiares apresentaram-se como uma multiplicidade de expectativas, demandas e desafios.

Na especificidade da educação infantil, que tem suas práticas pedagógicas organizadas pela indissociabilidade do cuidar e educar em ações compartilhadas com as famílias, o retorno ao atendimento presencial nas creches e pré-escolas constituíram-se um grande desafio para o planejamento de vivências educacionais permeadas de Cuidado e Acolhimento.

Cuidar do acolhimento dos(as) bebês e crianças pequenas no retorno do atendimento presencial requer observar atentamente e registrar os gestos e manifestações – de agrado, aceitação, conforto, alegria, rejeição, descontentamento, tensão –, com ênfase nas ações educacionais que visam à proteção de bebês e crianças, para a construção de vínculos e para o planejamento do trabalho pedagógico. São necessárias ações que demandam criar estratégias para conhecer as histórias de cada criança e suas famílias no período de isolamento social, a fim de promover o reconhecimento dos conhecimentos construídos, que nem sempre correspondem às expectativas das redes de ensino e que demandam estudos, reflexões e discussões desse coletivo com vistas a potencializar as possíveis construções que ressignifiquem as práticas pedagógicas e que acolham a realidade do contexto das crianças, famílias e educadores.

No período de retorno presencial, fomos bombardeados com discursos vigentes na mídia sobre os “prejuízos causados pela

pandemia no desenvolvimento dos bebês e crianças pequenas” que podem favorecer políticas que promovam o retrocesso da Educação Infantil, como a prática de materiais apostilados ou até a potencialização de uma cultura de hierarquização entre família e escola, na qual a primeira deve se submeter às regras e orientações da segunda, aspectos incompatíveis com a Gestão Democrática.

O discurso em defesa do retorno ao atendimento presencial, mesmo antes da vacina, justificado pelo “grave impacto na capacidade de aprendizado futuro das crianças, além de efeitos emocionais e físicos, que podem se prolongar por um longo período”, produzido pelos estudos das organizações internacionais, institutos e fundações, que respaldam o Parecer CNE Nº 11/2020, em contradição com o disposto nos documentos nacionais de orientação curricular para a educação infantil, evidenciam a concepção de criança como sujeito incapaz, em perspectiva assistencialista para a infância.

Impedidas de convívios sociais e limitadas nas interações e aprendizagens com outras crianças e professoras, devido ao isolamento social e à “dependência da criança pequena para realizar as atividades”, Diego Vinícius Brito dos Santos e Geiza Venícia dos Santos (2023, p. 7) apontam que

[...] um dos principais infortúnios da pandemia foi a interrupção da aprendizagem. Com o fechamento das escolas e a transição para o ensino remoto, muitas crianças enfrentaram dificuldades em manter o mesmo nível de engajamento e participação nas atividades educacionais [...].

Alexandre Lucas de Araújo Barbosa, Ana Beatriz Leite dos Anjos e Cíntia Alves Salgado Azoni (2021) destacam os prejuízos na aprendizagem das crianças, causados pela suspensão do atendimento presencial a partir da análise elaborada com base no levantamento dos artigos publicados em âmbito mundial sobre os impactos do isolamento na aprendizagem de crianças e adolescentes da educação básica. Com o foco nas desigualdades sociais e econômicas provocadas pela pandemia da Covid-19, entre as condições que

[...] impactam a aprendizagem e são descritas como elementos importantes na vida dos estudantes são a falta de alimentação saudável que prejudica o

funcionamento cognitivo das crianças, gravidez precoce que impossibilita a continuidade na presença de aulas, exploração sexual de meninas, trabalho infantil e redução do tempo de aula que agravam a influência de questões emocionais na aprendizagem. (Barbosa *et al.*, 2021, p. 06)

Contrariando as afirmações de Barbosa, Anzoni e Anjos e, com a lealdade aos bebês e crianças e atenção aos efeitos do complexo cenário social, político e econômico brasileiro no governo Bolsonaro, agravado pela pandemia da Covid-19, reiteramos a importância de considerar a criança como sujeito de direitos e reconhecê-la como “um sujeito na política” (Qvortrup, 2010, p. 4), um ser que pensa e se manifesta constantemente, por meio de múltiplas linguagens. A adulta tem o papel de compreendê-la e contribuir para sua formação integral; no caso das creches e pré-escolas, isso deve se materializar por meio de um ambiente rico em possibilidades de ampliação do seu repertório cultural e experiências significativas, que partem de suas necessidades, interesses e curiosidades. Essa tarefa exige das profissionais da educação um aprimoramento constante e vigilância permanente, preocupada com a observação e escuta atenta das crianças e suas famílias, objetivando conhecê-las e criar um relacionamento com elas. Requer, sobretudo, atentar para a realidade social em que as crianças estão inseridas e considerar a infância como uma construção e um fenômeno social, impactada pelas transformações e pela forma com que a sociedade é estruturada; implica, ainda, reconhecer a infância em seu sentido plural – infâncias –, pois somente analisando os contextos social, político, econômico e as categorias de classe social, gênero e raça, torna-se possível afirmar como as infâncias são vividas. No caso das crianças pertencentes às camadas mais empobrecidas da sociedade, enfatiza-se que vivem constantemente em um cenário de invisibilidade e violência, em situação de subjugação permanente. De acordo com Arroyo e Silva (2012, p. 10):

Quando a mirada atenta focaliza as crianças em movimento na vida cotidiana, logo se destacam seus corpos precarizados e degradados pelas práticas sociais alienantes e opressoras da lógica do capitalismo, mas também pelas possibilidades de práticas de transgressão, resistência e subversão da ordem

vigente. Uma das formas mais brutais de produzi-los como inexistentes, sub-humanos e subcidadão é condená-los a formas indignas de viver como corpos-sujeitos precarizados [...].

As desigualdades sociais foram agravadas nos últimos anos durante a pandemia da Covid-19, tendo como consequência o aumento da pobreza e da violência. No início de 2020, como se tratava de um vírus novo, não conhecido pelos cientistas, com alta taxa de contaminação e letalidade, foram indicadas, como forma mais eficaz de combatê-lo, medidas sanitárias tais como o isolamento social, o uso de máscaras e esterilização da mão e superfícies com álcool em gel. Essa situação levou a comunidade científica do mundo inteiro a se dedicar ao estudo do vírus com vistas a encontrar formas de combatê-lo. Nesse contexto, os bebês e as crianças pequenas pertencentes à população de baixa renda ficaram mais uma vez em situação de alta vulnerabilidade social, sofrendo com insegurança alimentar, morte de seus familiares e desrespeito aos seus direitos fundamentais.

A pandemia convocou as educadoras a mergulharem em problemáticas e desafios já anunciados no cotidiano da vida educacional e na formulação da política pública. Sobre tal evidência, Coutinho e Cardoso (2020, p. 177) corroboram com a reflexão, ao indicar que

[...] a presença de uma pandemia que assola o mundo, provocada pela COVID-19, amplia ainda mais as desigualdades sociais já tão presentes na nossa sociedade, marcada, só para citar algumas, pela desigualdade das condições de vida entre pobres e ricos, pelo racismo, machismo e adultocentrismo.

Araújo (2020) destaca que o reconhecimento das desigualdades sociais e econômicas causadas pela pandemia da Covid-19 e seus efeitos inevitáveis nos bebês e nas crianças pequenas, implica em compreender que

Este tempo de suspensão temporária do convívio coletivo das crianças com seus pares e profissionais de educação não impedirá o desenvolvimento integral das crianças desde que suas famílias e os gestores do sistema de educação as respeitem como sujeitos dos seus contextos. A parada obrigatória na pandemia e na quarentena, fora dos muros da escola, possibilitam outras

experiências importantes para as crianças no cotidiano com suas famílias. Ao envolvê-las nas atividades de rotina elas aprendem, perguntam e conhecem o mundo” (Araújo, 2020, p. 1576).

A pesquisa de Neri e Hecksher, intitulada *Mapa da riqueza no Brasil*, realizada pela FGV e publicada em 2023, mostra, a partir dos dados do Imposto de Renda, como o Brasil foi impactado pela pandemia na piora de seus indicadores de desigualdade social. Mesmo considerando que a transferência de renda para os mais pobres, através do programa denominado auxílio emergencial, teve papel importante para preservar a renda dessa faixa social, não foi suficiente para frear as desigualdades sociais, pois os ricos tornaram-se mais ricos e a classe considerada média foi a que teve as maiores perdas. Ainda no que se refere ao quadro econômico, Quadros (2023) vai evidenciar como a pandemia agravou a situação econômica de milhares de famílias provocando o que nomeia de “Mobilidade social descendente” caracterizada pela brusca perda de renda e necessidade de fortes mudanças no padrão econômico da família.

Em 2020, os pobres aumentaram em 3,4 milhões, que caíram de uma renda de R\$ 3.348 para R\$ 1.751, ou seja - R\$ 1597 (-48%). Em 2021 o aumento foi de mais 4,2 milhões, com queda em seus rendimentos de R\$ 3.306 para R\$ 1.716 (-53%). Por fim, os miseráveis revelam em 2020 uma redução de 1,7 milhão, que presumivelmente sobem para a camada de pobres... Porém, em 2021, aumentam em 7,7 milhões, e caem de R\$ 1.751 para R\$ 406 (- 1.345, - 77%). (Quadros, 2023, p. 7)

Ao aplicar o recorte racial nos dados, Quadros (2023) ainda demonstra que, além de ter sido mais afetada nas taxas de mortalidade da Covid-19, a população negra continua sendo mais afetada do que a branca no que se refere à perda da renda. Entre os miseráveis do ano de 2021, 71,4% eram negros e 28% brancos.

Nesse sentido, as ações pedagógicas desenvolvidas nas instituições de Educação Infantil, compreendidas como um encontro entre crianças, educadores e famílias para a promoção de experiências significativas para os bebês e as crianças pequenas, não podem desconsiderar o contexto social das famílias, especialmente as mais

impactadas no período da pandemia. Promover práticas permeadas de Cuidado e Acolhimento, materializadas pelo diálogo, com o intuito de estreitar os vínculos e compreender as manifestações dos bebês e das crianças, implica

[...] muito mais que deixá-la entrar no ambiente físico da escola, designar-lhe uma turma e encontrar um lugar para ela ficar. O acolhimento não diz respeito apenas aos primeiros dias do ano escolar. O acolhimento é um método de trabalho complexo, um modo de ser do adulto, uma ideia chave no processo educativo. [...] Acolher uma criança é, também, acolher o mundo interno da criança, as suas expectativas, os seus planos, as suas hipóteses e as suas ilusões. Significa não deixar passar, como se fosse tempo inútil, o tempo que a criança dedica às atividades simbólicas e lúdicas... na medida em que se procura acolher as coisas que vêm das crianças, se está construindo uma didática com base na vida real, no cotidiano, nas reais exigências das crianças. (Staccioli, 2013, p. 25-29)

O acolhimento e o cuidado são elementos centrais para a Gestão Democrática na Educação Infantil, compreendida como forma de garantir a participação de todos os sujeitos que atuam no contexto escolar, incluindo as famílias, nas decisões sobre as questões que afetam o cotidiano da instituição. Acrescenta-se, também, como condição necessária para a constituição da gestão democrática a compreensão de que a gestão escolar envolve a articulação de todos os trabalhos desenvolvidos na escola, integrando atividades, meios e fins para seu funcionamento e organização: “[...] se o administrativo é a boa mediação para a realização do fim e se o fim é o aluno educado, não há nada mais administrativo do que o próprio pedagógico, ou seja, o processo de educá-lo” (Paro, 2002, p. 20).

O foco no acolhimento e no cuidado como eixo orientador das ações educacionais a serem construídas coletivamente reflete a intencionalidade pedagógica que assume a perspectiva ética do cuidado como parte fundamental para a existência humana (Boff, 1999). Tomar a dimensão ética do cuidado como premissa implica em nos encontrarmos com o que realmente importa: o sentir o outro, permitir-se ser afetado pelo outro com respeito, cumplicidade, reciprocidade e responsabilidade, a fim de revelar “um modo de ser-no-mundo que funda as relações que se estabelecem com todas as

coisas” (Boff, 1999, p. 92). Tal concepção reflete nas práticas educacionais com bebês, crianças e famílias, pautadas na convivência na medida em que assumimos a dimensão ética do cuidado “em sua plenitude, que compreende os seres humanos como sujeitos dotados de vontade e capazes de fazer escolhas, intervir na realidade e modificá-las” (Monção, 2019, p. 172).

O retorno das atividades presenciais foi permeado por sentimentos de perda, medo e ansiedades que tomam força no cotidiano e exigem novas formas de pensar as práticas educativas, pois “Pensar em sofrimentos não tem sido um tema a ocupar o pensamento pedagógico. Administrar conhecimentos tem sido mais familiar do que administrar sofrimentos [...]” (Arroyo, 2020, p. 11). Considerar tais elementos como parte das ações pedagógicas e formativas nas unidades de Educação Infantil nesse momento implica, de fato, a necessidade de uma postura educacional ética de cuidado e respeito às demandas das crianças, das famílias e professoras, que priorize os direitos humanos e deve, de acordo com Maria Malta Campos e outros pesquisadores (2020, p. 2), fundamentar-se, em primeiro lugar,

[...] nos direitos das crianças, atingidas que foram e continuam sendo por uma crise cuja dimensão ainda não conseguimos avaliar; em segundo, nos direitos de seus familiares, surpreendidos por uma situação sem precedentes de mudança de suas rotinas, condições de sobrevivência, impactos na saúde e, em muitos casos, perdas de parentes e amigos pela doença; e em terceiro, nos direitos dos profissionais da Educação, professoras, educadores, funcionários e gestores das creches e das escolas, tanto públicas como privadas (com ou sem fins lucrativos), que terão de enfrentar uma situação para a qual nenhum de nós foi preparado em sua formação profissional.

Após dois anos de isolamento social, muitas crianças ingressaram pela primeira vez nas instituições educativas e as professoras, ao retornarem a prática docente vivida no cotidiano da Educação Infantil em face a suas expectativas sobre o planejamento educacional e ações a serem desenvolvidas com as crianças e famílias, encontraram um cenário bastante desafiador, onde verifica-se, por exemplo, a grande quantidade de crianças com idade pré-escolar

ainda com o uso de fralda; que rejeita a alimentação proposta na escola; que chora muito; que tem receio de se relacionar com outras crianças; que não quer ir a espaços livres, como o parque; que resiste a ficar em espaços fechados, como a sala de referência; entre outros.

Faz-se necessário reafirmar uma educação baseada na cooperação, no diálogo e na escuta como elementos constitutivos do acolhimento das especificidades e dos direitos dos(as) bebês, crianças e de suas famílias, a partir de ações compartilhadas nos espaços institucionais de viver a infância. A reabertura das unidades de Educação Infantil para retorno do atendimento presencial demanda

[...] ponderar impactos da pandemia não somente em relação a risco de contágio, mas também no que se refere a perdas e danos potenciais em termos de relações sociais, desempenho pedagógico, desenvolvimento psicológico e saúde em geral sobre estudantes, professores e funcionários da escola, suas famílias e toda a comunidade. (Manifesto, 2020, p. 6)

Ao assumir que a reabertura dos CEI, no término do isolamento social, deve primar pela garantia dos direitos dos(as) bebês e crianças à vida, saúde e educação, demanda-se “pensar e agir para diálogo, reflexão compartilhada e construção coletiva” (Manifesto, 2020, p. 7). Para isso, as docentes não podem estar sós, sendo necessário, “mais que nunca, contar com o apoio da gestão da instituição em que trabalham e dos aportes advindos de instâncias superiores e de outras áreas” (Cruz *et al.*, 2021, p. 159). E é nessa perspectiva, portanto, que se coloca o desafio de apoiar e fortalecer os docentes e a equipe de gestão na reflexão de suas práticas, balizadas pelos diálogos com crianças e famílias, com o objetivo de ressignificar as ações educacionais e compor uma documentação que promova divulgação e ampliação de conhecimentos em defesa de uma Educação Infantil de qualidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante das reflexões emanadas neste texto, emergem alguns questionamentos: como as crianças se sentiram diante do isolamento social e do fechamento das unidades de Educação Infantil e como estão

vivendo o período de retorno às unidades educacionais? Quais demandas têm apresentado? Como as relações entre educadores, famílias, bebês e crianças foram impactadas durante a pandemia do Covid-19, especialmente no retorno das atividades presenciais? Como foram reorganizados os tempos pedagógicos e as ações educacionais nas escolas de educação infantil para o estabelecimento de vínculos com as crianças e com as famílias no retorno presencial? Quais estratégias de acolhimento na perspectiva ética do cuidado foram estabelecidas e/ou recriadas de modo a ressignificar as práticas educacionais para acolher todos os sujeitos que compõem a comunidade educativa, com suas histórias, sentimentos e conhecimentos construídos e vividos no período de isolamento social?

Essas perguntas mobilizam a pesquisa que vem sendo desenvolvida em dois Centros de Educação Infantil na cidade de Campinas, como aprofundamento sobre as questões aqui discutidas. Iniciada em 2023, a pesquisa, financiada pela FAPESP, conta com a parceria de professoras bolsistas e da equipe escolar que, debruçadas em seus registros do cotidiano, constroem conhecimentos sobre as práticas pedagógicas planejadas e vividas durante o período de retorno presencial, que buscaram acolher os bebês, crianças e famílias no ambiente escolar. Trata-se de práticas planejadas e desenvolvidas em um contexto totalmente inusitado, de pandemia e retorno à vida social, depois de um longo período de isolamento social, um trabalho de busca da compreensão sobre como é possível garantir nossa lealdade aos bebês e crianças mesmo nesses cenários.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, A. L. S. da C. Educação das infâncias e crianças no Brasil: paradoxos e possibilidades em tempos de pandemia. **Filosofia e Educação**. Campinas, SP, v. 12, n. 3, p. 1565-1577, set./dez. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.20396/rfe.v12i3.8661850> Acesso em: 4 fev. 2024.

ARROYO, Miguel G. ARROYO, Miguel G. Gestão da Educação com Justiça Social. Que Gestão dos injustiçados? **Revista Brasileira de Administração Escolar**, v. 36, n. 2, p. 768-788, mai./ago. 2020.

ARROYO, Miguel G.; SILVA, Maurício Roberto da. **Corpo-infância**: exercícios tensos de ser criança: por outras pedagogias dos corpos. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2012.

BARBOSA, A. Lucas de Araújo; ANJOS, Ana Beatriz Leite dos; AZONI, Cíntia Alves Salgado. Impactos na aprendizagem de estudantes da educação básica durante o isolamento físico social pela pandemia do COVID-19. **Revisão Crítica ou Revisão de Escopo**: CoDAS, v. 34, n. 4, p. 1-7, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/codas/a/dx3cPQjhMH4kWm4yB3yrtgp/?lang=pt#> Acesso em: 4 fev. 2024.

BIAZAN, Cintia Cristina Escudeiro; JULIANI, Viviane Franzo. Educação infantil e ensino remoto: a retomada da escolarização precoce em tempos de pandemia. *In*: MONÇÃO, Maria Aparecida Guedes; BARBOSA, Luciane Muniz Ribeiro. **Políticas Públicas de Educação Infantil**: diálogos com o legado de Fúlvia Rosemberg. São Carlos: Pedro & João Editores, 2021. p. 451-482. Disponível em: <https://pedroejoaoeditores.com.br/site/politicas-publicas-de-educacao-infantil-dialogos-com-o-legado-de-fulvia-rosemberg/> Acesso em: 15 mai. 2022.

BOFF, Leonardo. **Saber cuidar**: ética do humano – compaixão pela terra. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

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

BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente**: promulgado e publicado em 13 de julho de 1990.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE/CP Nº: 05/2020, de 28 de abril de 2020**. Reorganização do Calendário Escolar e da possibilidade de cômputo de atividades não presenciais para fins de cumprimento da carga horária mínima anual, em razão da Pandemia da COVID-19. Brasília, 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE/CP Nº: 11/2020 de 07 de julho de 2020**. Orientações

Educacionais para a Realização de Aulas e Atividades Pedagógicas Presenciais e Não Presenciais no contexto da Pandemia. Parecer CNE/CP Nº: 11/2020. Brasília, 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Diretrizes curriculares nacionais para educação infantil**. Brasília, MEC, SEB, 2010.

CAMPOS, Maria Malta Campos *et al.* **Para um retorno à escola e à creche que respeite os direitos fundamentais das crianças, família e educadores**. Brasil: 2020. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfefindmkaj/https://www.anped.org.br/sites/default/files/images/para_um_retorno_a_escola_e_a_creche-2.pdf Acesso em: 8 fev. 2024.

CAMPOS, Maria Malta; ROSEMBERG, Fúlvia. **Crítérios para um atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças**. 6. ed. Brasília, DF: MEC/SEB, 2009.

CORRÊA, B.; CÁSSIO, F. Sem proteger crianças no isolamento, governos brincam de faz-de-conta. **Sindep**, 2020. Disponível em: <https://sindsep-sp.org.br/noticias/educacao/artigo-sem-protegercriancas-no-isolamento-governos-brincam-de-faz-de-conta-5458> Acesso em: 16 fev. 2021

COUTINHO, Ângela Scalabrin; CARDOSO, Cintia Cardoso. A educação e o cuidado dos bebês na pandemia: uma análise a partir das relações geracionais, raciais e de gênero. **Zero a seis**, Florianópolis, v. 23 n. Especial: Dossiê Especial: Educação infantil em tempos de Pandemia, 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/zeroseis/article/view/79001> Acesso em: 17 maio 2022.

CRUZ, Silvia Helena Vieira; MARTINS, Cristiane; CRUZ, Rosimeire Andrade. A educação infantil e demandas postas pela pandemia: intersectorialidade, identidade e retorno às atividades presenciais. **Zero a seis**, Florianópolis, v. 23 n. Especial: Dossiê Especial: Educação infantil em tempos de Pandemia, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.5007/1980-4512.2021.e79003> Acesso em: 17 maio 2022.

GODOY, Priscila Lopes de; PIORINI, Carolina Salinas. Atividades não presenciais para a Educação Infantil? Reflexões acerca das

orientações do Conselho Nacional de Educação em tempos de pandemia. *In*: MONÇÃO, Maria Aparecida Guedes; BARBOSA, Luciane Muniz Ribeiro. **Políticas Públicas de Educação Infantil: diálogos com o legado de Fúlvia Rosemberg**. São Carlos: Pedro & João Editores, 2021. p. 423-450. Disponível em: <https://pedrojoaoeditores.com.br/site/politicas-publicas-de-educacao-infantil-dialogos-com-o-legado-de-fulvia-rosemberg> Acesso em: 15 mai. 2022.

KOHAN, Walter Omar. Tempos da escola em tempo de pandemia e necropolítica. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 15, p. 1-9, 2020. Disponível em: <https://www.revistas2.uepg.br/index.php/praxiseducativa> Acesso em:

KRAMER, Sônia. Direitos da criança e projeto político pedagógico na educação infantil. *In*: KRAMER, Sônia; BAZILIO, Luiz Cavallieri. **Infância, educação e direitos humanos**. São Paulo: Cortez, 2008. p. 51-82.

MANIFESTO. Ocupar escolas, proteger pessoas, valorizar a educação. 21 de novembro de 2020. Disponível em: https://educacaointegral.org.br/wp-content/uploads/2020/11/manifesto_ocupar-escolas-protoger-pessoas-recriar-a-educacao_2-1-compactado.pdf Acesso em: 17 maio 2022.

MANTOVANI, Susanna; PERANI, Rita. Uma profissão a ser inventada: o educador da primeira infância. **Pro-posições**, Campinas, SP, v. 10, n. 1 (28), p. 75-98, mar. 1999.

MONÇÃO, Maria Aparecida Guedes. **Gestão na Educação Infantil: cenários do cotidiano**. 1. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2021.

MONÇÃO, Maria Aparecida Guedes. O compartilhamento da educação das crianças pequenas nas instituições de educação infantil. **Cadernos de Pesquisa**, v. 45, n.1 57, p. 652-679, jul./set. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cp/a/P5mbTTTzbrKjfVtYmDmNrr/abstract/?lang=pt> Acesso em: 28 nov. 2020.

NERI, M. C. (Coord.); HECKSHER. **Mapa da riqueza no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV Social, fev. 2023. Disponível em: www.fgv.br/cps/riqueza. Acesso em: 4 fev. 2024.

PARO, Vitor Henrique. Implicações do caráter político da educação para a administração da escola pública. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 28, n. 2, p. 11-23, jul./dez. 2002.

QUADROS, Waldir. Impactos da pandemia na estrutura social. **Texto para Discussão**. Unicamp. IE. Campinas, nº 444, abr. 2023. Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/TD/TD444.pdf>

QVORTRUP, Jens. Infância e Política. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 40, n.141, p. 777-792, set/dez, 2010.

ROSEMBERG, Fúlvia. Políticas Públicas e qualidade da educação infantil. *In*: ARTES, A.; UNDERHAUM, S. **Escritos de Fúlvia Rosenberg**. São Paulo: Cortez, 2015, p. 216-235.

SANTOS, Diego Vinícius Brito dos; SANTOS, Geiza Venícia dos. Trazendo a Educação Infantil de volta: estratégias para o pós - pandemia. **Ensino em Perspectivas**, Fortaleza, v. 1, n. 4, 2023. Disponível em: <https://revistas.uece.br/index.php/ensinoemperspectivas/article/view/11093/9835> Acesso em: 4 fev. 2024.

SOMMERHALDER, A.; POTT, E. T. B.; ROCCA, C. L. A educação infantil em tempo de SARS-CoV-2: a (re)organização dos fazeres docentes. **Educ. Pesqui.** v. 48 :e254817, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ep/a/Z7WPxPnKhFT93spLGMxV6tB/#> Acesso em: 6 fev. 2024.

STACCIOLI, Gianfranco. **Diário de acolhimento na escola da infância**. Campinas: Autores Associados, 2013.

AGRADECIMENTOS

À Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo - FAPESP - processo 2022/06986-4, pelo financiamento à pesquisa em andamento intitulada *Educação Infantil no Município de Campinas em tempos de pandemia: desafios para o acolhimento e a garantia dos direitos dos bebês, crianças e famílias*.

CAPÍTULO 13

ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROINFÂNCIA DE 2007 A 2023

Eliane Fernandes

Elisa do Nascimento Oliveira

Resumo: O artigo analisa a implementação do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), faz um paralelo entre o número máximo de vagas abertas pelo programa, o crescimento das matrículas públicas da educação infantil e as vagas necessárias em creches e pré-escolas para atingir as metas do PNE (2014-2024). Para tanto, utilizamos dados do Painel de Gerenciamento de Obras do FNDE, do SIMEC, da PNAD/IBGE, do INEP, produções bibliográficas e documentos oficiais. Conclui-se que apesar das concepções destoantes sobre a educação, a família e a criança, que ressoaram após o golpe de 2016 e do gotejamento de recursos destinado ao programa, a identidade desenhada pelo Proinfância para qualificar a oferta da educação infantil foi mantida e muitas das obras que já estavam em curso foram terminadas, sendo 5.074 (54%) concluídas, o que aumentou os índices de atendimento da creche e da pré-escola, e disponibilizou 64% das novas matrículas públicas às crianças de 0 a 5 anos. Portanto, a metáfora do copo meio cheio ou meio vazio é ilustrativa para o caso do Proinfância, pois permite olhar para o que já foi conquistado e/ou para aquilo que ainda falta avançar. Ainda que ambos casos sejam importantes, é preciso olhar para o ponto de partida, sendo incontestável que o programa marca a mudança estrutural que os governos petistas projetaram para a educação infantil e guarda uma identidade que busca qualificar a oferta educacional destinada à primeira infância no Brasil.

Palavras-chave: Proinfância; Educação Infantil.

INTRODUÇÃO

No pós-golpe de 2016, o Brasil foi marcado por uma profunda alteração do projeto societário. No âmbito da educação infantil ressoaram concepções destoantes sobre a educação, a família e a criança, desvirtuando os rumos das políticas educacionais que vinham sendo implementadas, em evidente oposição aos avanços estabelecidos pela Constituição Federal de 1988 e a Lei 9.394/1996 (Neris; Momma, 2019). Tal cenário promoveu a redução drástica do volume de recursos destinados ao Proinfância, como apontado por Neris e Momma (2019), sendo que o programa ficou praticamente parado, sem contratação de novas obras.

Muito embora a execução das obras do Proinfância já ocorra de forma plurianual, “uma vez que as obras demoram, em média, 2 anos para serem concluídas, ultrapassando, portanto, um exercício financeiro” (Oliveira, 2021, p. 193), a restrição orçamentária imposta contribuiu ainda mais para dificultar a construção das escolas de educação infantil e a contratação de novas obras. No entanto, como o “FNDE empenha o valor solicitado pelo ente federado e vai realizando o desembolso financeiro em função do cronograma de execução das obras” (Oliveira, 2021, p. 190), muitas das obras que já estavam em curso foram terminadas e a identidade desenhada pelo programa para qualificar a oferta da educação infantil foi mantida.

De acordo com o item 1.5 da Meta 01 do Plano Nacional de Educação (2014-2024), o Proinfância é um programa a ser mantido e ampliado, com vista à expansão e melhoria das escolas públicas de educação infantil. O PNE indica, portanto, a necessidade de continuidade e não de paralisação de um programa fundamental para atender à demanda por acesso e qualidade da rede física das escolas públicas de educação infantil.

Este estudo está dividido em três partes, além desta introdução e das considerações finais, e objetiva analisar a implementação do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), de 2007 a 2023, além de fazer um paralelo entre o

número máximo de vagas abertas pelo programa e o crescimento das matrículas públicas da educação infantil, de 2007 a 2022, e com as vagas necessárias em creches e pré-escolas para atingir as metas do PNE (2014-2024).

A primeira parte indica o caminho percorrido no levantamento e análise dos dados.

A segunda parte apresenta o Proinfância, seus objetivos, condicionantes estabelecidos aos municípios e Distrito Federal para a participação no programa, seus ciclos (Convênios, PAR 2 (PAC 2), PAR 3 (2016-2020) e o PAR (2021-2024)), e os diferentes tipos de projetos arquitetônicos utilizados para a construção das escolas de educação infantil.

A terceira parte analisa a implementação do Proinfância, a partir da situação das obras e do atendimento na educação infantil, além de fazer um paralelo do número máximo de vagas abertas pelo programa com o crescimento das matrículas públicas da educação infantil e com as vagas necessárias em creches e pré-escolas para atingir as metas do PNE (2014-2024).

As contribuições desse estudo foram elaboradas por meio de pesquisa bibliográfica, documental e dados disponibilizados por diversos portais oficiais. No que diz respeito à situação das obras do Proinfância, foram analisados dados disponibilizados pelo Painel de Gerenciamento de Obras do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e pelo Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (SIMEC), que possibilitou o acesso ao conjunto de obras pactuadas pelo programa no Brasil. A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), forneceu o quantitativo da população residente de 0 a 3 anos e de 4 a 5 anos, e a taxa de atendimento em creche e pré-escola em 2022, o que permitiu a elaboração de um levantamento do número de vagas necessário para atingir as metas do PNE (2014-2024). No Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), foi obtido, por meio das Sinopses Estatísticas da Educação Básica, o quantitativo de matrículas públicas da educação infantil de 2007 e 2022.

METODOLOGIA

O presente estudo foi realizado por meio de pesquisa bibliográfica e documental, levantamento quantitativo de dados disponibilizados por diversos portais oficiais e análise dos elementos coletados. Foram analisados dados disponibilizados pelo Painel de Gerenciamento de Obras/FNDE, pelo SIMEC, pela PNAD/IBGE e pelo INEP.

O Painel de Gerenciamento de Obras do FNDE foi acessado por meio do site do Governo do Brasil (gov.br) no *link* “Ministério da Educação”, seguido do *link* “Assuntos” “Painéis de Monitoramento e Indicadores”, “Painel Gerencial de Obras”, opção “Monitoramento de Obras”, que permite o acesso aos indicadores de obras de todos os ciclos do PAR, nas diversas etapas da educação. Realizou-se a coleta dos dados, refinando a pesquisa com variados filtros de acordo com a informação buscada, com ênfase na educação infantil e na situação das obras por ciclo do programa, por região e unidade da federação.

No Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (SIMEC) foi baixado o conjunto de todas as obras pactuadas pelo Proinfância no Brasil. Esses dados foram posteriormente reunidos, de forma a indicarem o quantitativo de obras concluídas por unidade da federação, bem como a quantidade de vagas criadas pelo Proinfância por meio dessas novas unidades de educação infantil. Foram descartadas nesse processo as obras que estavam pontuadas no sistema como ampliação.

Os dados do PNAD/IBGE foram obtidos diretamente na página oficial do órgão, na aba “Educação”, refinando-se a pesquisa de acordo com a informação requerida, ou seja, “População Residente” e “Taxa de Escolarização”, por grupo de idade, região e unidade federativa.

Por sua vez, as informações referentes ao quantitativo de matrículas públicas da educação infantil de 2007 e 2022 foram obtidas por meio das Sinopses Estatísticas da Educação Básica, do INEP dos anos mencionados.

PROINFÂNCIA

O Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância) foi criado pela Resolução FNDE 6/2007, no âmbito do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), com o objetivo de garantir o acesso de bebês e crianças à educação infantil e melhorar a infraestrutura da oferta educacional disponibilizada à primeira infância, por meio da assistência técnica e financeira do governo federal aos municípios e Distrito Federal para a construção ou reforma de creches e pré-escolas públicas, compra de mobiliário e equipamentos apropriados ao funcionamento das unidades escolares. De acordo com Fernandes (2018, p. 141):

O programa funciona da seguinte forma: o governo federal repassa recursos para a construção, reforma, pequenos reparos e aquisição de equipamentos e mobiliário para creches e pré-escolas públicas aos municípios e Distrito Federal, cabendo-lhes oferecer o terreno nas condições exigidas e arcar depois com a manutenção das escolas de educação infantil.

A execução da obra é de responsabilidade dos municípios e do Distrito Federal, sendo as condições apontadas inicialmente para a construção das escolas de educação infantil:

- Cumprimento dos padrões básicos de infraestrutura para unidades de educação infantil;
- Adoção do projeto disponibilizado pelo FNDE;
- Aprovação do Plano de Trabalho pela equipe do FNDE;
- Comprovação da propriedade do terreno, por parte do proponente (BRASIL, 2007).

Em sua fase inicial Pré-PAC (2007 a 2011), a implementação do programa aconteceu por meio de convênios celebrados entre o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), os municípios e o Distrito Federal.

“A partir de 2011, o Proinfância foi inserido na segunda versão do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2)” (Simões *et al.*, 2021,

p. 6). O Termo de Compromisso passou, então, a ser o instrumento usado para a pactuação entre FNDE, municípios e Distrito Federal.

A participação no Proinfância exige também por parte de municípios e Distrito Federal a elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR), com diagnóstico da situação educacional relativo à estrutura física e à quantidade de crianças a serem atendidas. Tais informações e documentos comprobatórios são enviadas pelo Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (SIMEC) (Fernandes, 2018). Os módulos PAR 2, PAR 3 (2016-2020) e o PAR (2021-2024) permitem a comunicação dos entes federados com o MEC e FNDE para análise e execução das iniciativas aprovadas pelas equipes.

O FNDE disponibilizou no decorrer da implementação do Proinfância diferentes tipos de projetos arquitetônicos a serem utilizados para a construção de escolas de educação infantil, que podem ser visualizados no Quadro 01 a seguir, sintetizado por Oliveira (2020).

Quadro 01 — Especificidades dos Tipos de Projetos Padrão-Proinfância

Projeto Padrão FNDE/Proinfância			
Tipologias	Terreno (dimensões mínimas)	Área construída (incluindo projeção da cobertura-ocupação)	Demanda atendida
Proinfância – Tipo B	40 m x 70 m	1.323,58 m ²	112 crianças (integral) 224 crianças (parcial)
Proinfância – Tipo 1	40 m x 70 m	1.433,76 m ²	188 crianças (integral) 376 crianças (parcial)
Proinfância – Tipo C	45 m x 35 m	781,26 m ²	60 crianças (integral) 120 crianças (parcial)
Proinfância – Tipo 2	45 m x 35 m	1.102,74 m ²	94 crianças (integral) 188 crianças (parcial)
Proinfância – Tipo 3	45 m x 28 m	1.738,45 m ²	188 crianças (integral)
Proinfância – Tipo A	O Projeto Tipo A – destina-se ao grupo 1 designado pelo Grupo Executivo do Programa de Aceleração para o Crescimento (GEPAC) e permite que os municípios apresentem seus próprios projetos ao SIMEC/FNDE.		

Fonte: Manual de Construção de Escolas de Educação Infantil Creche de Tipo 1 e 2 do BRASIL, 2015 em Oliveira (2020, p. 46), com adaptações.

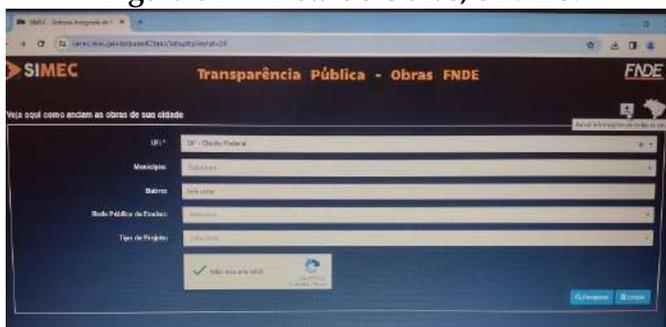
Segundo o FNDE/MEC o valor total para a construção de creches e pré-escolas chega a quase R\$ 13 bilhões, sendo que foram pagos R\$ 7,8 bilhões, propiciando às crianças e bebês espaço, mobiliário e equipamentos apropriados ao pleno desenvolvimento, em uma

escola com parquinho, pátio, refeitório, banheiro adaptado à educação infantil, etc.

Análise da implementação do proinfância de 2007 a 2023, a partir da situação das obras e do atendimento na educação infantil

O SIMEC Módulo Obras 2.0 é um instrumento que permite ao cidadão acompanhar a execução dos recursos públicos transferidos a entes subnacionais para construir, reformar, mobiliar e equipar escolas, creches e quadras de esportes. No portal do SIMEC é possível realizar a pesquisa por obra específica em cada uma das unidades federativas e cidades do país. Além disso, a ferramenta permite baixar o conjunto de obras pactuadas pelo Proinfância no Brasil, clicando na seta que fica ao lado do mapa do Brasil, como mostra a Figura 01.

Figura 01 – Lista de Obras, SIMEC.



Fonte: SIMEC/FNDE.

Outra ferramenta usada para o monitoramento do programa é o Painel de Gerenciamento de Obras do FNDE, que visa reunir e divulgar informações referentes às obras pactuadas com o FNDE/MEC nas suas diversas etapas de execução. Tal ferramenta permite, na busca por unidade federativa, expandir a pesquisa para ter acesso ao número de obras por município e ver a situação da(s) obra(s), o valor total pactuado, o valor pago e a média acumulada de execução. Desse modo, quem quiser refinar a pesquisa a nível local também terá acesso aos dados, já que as estatísticas mais gerais

podem esconder detalhes apenas apresentados a acompanhamentos na própria localidade. No entanto, para atender os objetivos dessa pesquisa, usam-se dados mais gerais.

No que concerne às obras de Convênio, conforme dados da Tabela 01, do total de 2.594 unidades, 2.154 (83%) estão concluídas, 23 (1%) unidades estão em andamento, isto é, em execução, contratação ou licitação, 229 (9%) obras estão inacabadas e 184 (7%) foram canceladas. Os dados evidenciam que paulatinamente as obras do Pré-PAC (Convênio), que acabou em 2011, estão sendo concluídas, sendo que muitas das que estão em andamento estão com percentual de execução acima dos 70%, segundo dados do SIMEC. Além disso, as obras inacabadas também apresentam alto percentual de execução, não à toa os entes federativos estão aderindo ao Pacto Nacional pela Retomada de Obras e de Serviços de Engenharia Destinados à Educação Básica, proposto pelo governo Lula em 2023 (Brasil, 2023).

Tabela 01 — Quantidade de obra por etapa e situação das construções de creches e pré-escolas, de 2007 até 17 de novembro de 2023 – Brasil.

	Tot al	Concluí das	%	Em andame nto	%	Inacaba das	%	Não inicia das	%	Cancela das	%	Paralisa das	%
Convêni o	2.594	2.154	83 %	23	1 %	229	9 %	1	0 %	184	7 %	3	0 %
Emergen cial	20	2	10 %	0	0 %	0	0 %	0	0 %	18	90 %	0	0 %
PAR 2	6.320	2.884	46 %	588	9 %	747	12 %	9	0 %	1.805	29 %	287	5 %
PAR 3	319	34	11 %	175	55 %	19	6 %	46	14 %	21	7 %	24	8 %
PAR 4	71	0	0 %	16	23 %	0	0 %	55	77 %	0	0 %	0	0 %
Total	9.324	5.074	54 %	802	9 %	995	11 %	111	1 %	2.028	22 %	314	3 %

Fonte: FNDE/MEC. Painel Gerencial de Obras/Monitoramento de Obra. Elaboração das autoras.

De acordo com Fernandes (2018, p. 146), a fim de melhorar o tempo de execução das obras, o FNDE propôs uma série de ajustes do ciclo de Convênio (Pré-PAC) para o PAR 2 (PAC2), tais como: “dispensa de convênio; comprovação de titularidade pública do terreno somente na primeira prestação de contas; processo licitatório realizado direto pelo FNDE, e não mais pelas prefeituras; e

introdução de metodologia inovadora no processo de construção”. No entanto, o que seria ganho em escala, com uma mesma empresa sendo responsável por diversas obras, também passou a ser infortúnio quando essa empresa tinha complicações financeiras e chegava à beira da falência, abandonando as obras no meio do caminho. Independentemente disso, o PAR 2 teve o maior volume de obras pactuado entre os entes subnacionais e o governo federal e, apesar do alto percentual de cancelamento, ainda representa quase 50% do total, e engloba a maioria das construções de creches e pré-escolas concluídas (31%).

Em síntese, os dados da Tabela 01 comprovam que as creches e pré-escolas do Proinfância estão sim saindo do papel, apesar da lentidão na execução do programa, já que 5.074 (54%) estão concluídas, 802 (9%) encontram-se em andamento, além de 995 (11%) que estão inacabadas, 314 (3%) que estão paralisadas e 2.028 (22%) unidades que foram canceladas. O programa apresenta altos índices de cancelamento, tais obras dificilmente serão retomadas, porque não há percentual de execução que justifique a decisão, já que praticamente a totalidade de cancelamento ocorreu sem que a obra sequer tenha sido iniciada, conforme mostram os dados do SIMEC. No entanto, 37% das obras inacabadas tiveram solicitação de retomada em 2023, sendo alto o percentual de execução, de acordo com dados do SIMEC.

O acompanhamento da execução do Proinfância por unidade federativa e por região demonstra desigualdade entre os estados e as regiões na efetivação do programa, apontando que a Região Norte e a Nordeste são as que têm menor percentual de obras concluídas e o maior índice de construções inacabadas, somente as duas regiões somam 735 das creches e pré-escolas que tiveram início e ficaram no meio do caminho sem conclusão, ou seja, 74% do total de edificações que estão carentes de ajustes para serem entregues à população, conforme os dados da Tabela 02, obtidos do Painel de Gerenciamento de Obras do FNDE. Já a Região Sul tem o maior índice de obras concluídas e o menor de construções inacabadas. O cancelamento de obras é grande em todas as regiões, sobressaindo-se nas Regiões

Norte (29%), Sudeste (24%) e Nordeste (23%). Com relação às unidades federativas, destacam-se negativamente Amapá com apenas 4 (11%) obras concluídas, Amazonas com 55 (23%) construções prontas, Maranhão com 152 (33%) creches e pré-escolas acabadas e, fora do eixo Norte/Nordeste, Rio de Janeiro com 77 (26%) edificações finalizadas. Não à toa esses mesmos estados têm altos índices de obras inacabadas e percentuais de cancelamento que ultrapassam os 50%, merecendo um acompanhamento mais de perto por parte do poder público e maior controle social.

Tabela 02 – Quantidade de obra por situação das construções de creches e pré-escolas, unidade federativa e região, de 2007 até 17 de novembro de 2023 – Brasil.

Brasil/ Região/ Unidade e da Federação	Total	Concluídas	%	Em andamento	%	Inacabadas	%	Não iniciadas	%	Paralisadas	%	Canceladas	%
Brasil	9.324	5.074	54%	802	9%	995	11%	111	1%	314	3%	2.028	22%
Centro-Oeste	957	588	61%	96	10%	54	6%	15	2%	26	3%	178	19%
DF	118	63	53%	11	9%	0	0%	8	7%	1	1%	35	30%
GO	428	232	54%	47	11%	29	7%	6	1%	7	2%	107	25%
MT	237	175	74%	21	9%	12	5%	0	0%	14	6%	15	6%
MS	174	118	68%	17	10%	13	7%	1	1%	4	2%	21	12%
Nordeste	3.058	1.350	44%	317	10%	507	17%	53	2%	140	5%	691	23%
AL	188	92	49%	16	9%	20	11%	1	1%	4	2%	55	29%
BA	728	361	50%	67	9%	142	20%	1	0%	33	5%	124	17%
CE	450	208	46%	31	7%	44	10%	9	2%	27	6%	131	29%
MA	463	152	33%	58	13%	130	28%	10	2%	30	6%	83	18%
PB	295	126	43%	32	11%	39	13%	14	5%	9	3%	75	25%
PE	416	174	42%	50	12%	47	11%	4	1%	11	3%	130	31%
PI	204	96	47%	29	14%	38	19%	6	3%	8	4%	27	13%
RN	201	98	49%	22	11%	28	14%	8	4%	14	7%	31	15%
SE	113	43	38%	12	11%	19	17%	0	0%	4	4%	35	31%
Norte	1.132	435	38%	74	7%	228	20%	10	1%	62	5%	323	29%
AC	51	17	33%	6	12%	7	14%	0	0%	5	10%	16	31%
AP	35	4	11%	4	11%	7	20%	0	0%	1	3%	19	54%
AM	243	55	23%	14	6%	60	25%	1	0%	20	8%	93	38%

PA	487	202	41 %	20	4%	102	21 %	1	0 %	30	6%	132	27 %
RO	99	40	40 %	14	14 %	4	4%	1	1 %	5	5%	35	35 %
RR	53	19	36 %	6	11 %	8	15 %	2	4 %	0	0%	18	34 %
TO	164	98	60 %	10	6%	40	24 %	5	3 %	1	1%	10	6%
Sudeste	2.468	1.440	58 %	215	9%	136	6%	23	1 %	58	2%	596	24 %
ES	140	77	55 %	7	5%	9	6%	3	2 %	6	4%	38	27 %
MG	1095	664	61 %	144	13 %	69	6%	13	1 %	37	3%	168	15 %
RJ	299	77	26 %	14	5%	26	9%	2	1 %	3	1%	177	59 %
SP	934	622	67 %	50	5%	32	3%	5	1 %	12	1%	213	23 %
Sul	1.709	1.261	74 %	100	6%	70	4%	10	1 %	28	2%	240	14 %
PR	663	514	78 %	44	7%	12	2%	5	1 %	8	1%	80	12 %
RS	692	464	67 %	37	5%	51	7%	2	0 %	9	1%	129	19 %
SC	354	283	80 %	19	5%	7	2%	3	1 %	11	3%	31	9%

Fonte: FNDE/MEC. Painel Gerencial de Obras/Monitoramento de Obra. Elaboração das autoras.

Existem muitas disparidades na oferta de educação infantil, especialmente da creche, entre as regiões e unidades federativas do país. Muito embora os índices de atendimento em pré-escola e creche venham aumentando, uma vez que a taxa de frequência da população de 0 a 3 anos subiu de 17%, em 2007, para 36%, em 2022, e das crianças de 4 a 5 anos ascendeu de 70%, em 2007, para 91,5%, em 2022, segundo dados (PNAD/IBGE), disponíveis na Tabela 03 e em Fernandes (2018). O crescimento da oferta está longe de ser uniforme entre as unidades federativas e as regiões do país, sendo notória a “desigualdade na oferta da educação infantil, especialmente para as crianças de 0 a 3 anos, que quando nascem na Região Norte do país tem uma chance muito menor de ter acesso a este serviço público” (Fernandes, 2018, p. 163). Em um paralelo com os dados do Painel de Gerenciamento de Obras do FNDE da Tabela 02, pode-se afirmar que a região que mais precisa de infraestrutura física para prestar e qualificar o atendimento em creche é também a região que enfrenta a maior dificuldade em operacionalizar o Proinfância, de maneira que as construções de creches possam ser entregues para o uso da população. Estados como o Amapá e Amazonas, por exemplo, são os que apresentam os menores índices de atendimento em creche de

todo o país, de acordo com dados do IBGE, da Tabela 03, sendo que a diferença entre Amapá (9,2%) e São Paulo (50, 8%), chega a 41,6 pontos percentuais.

Com índices de atendimento em creche inferior à média nacional estão também as Regiões Nordeste e Centro-Oeste, conforme mostra a Tabela 03. “Ou seja, as regiões mais pobres do país enfrentam maiores dificuldades no atendimento da creche” (Fernandes, 2018, p. 163).

Com relação à pré-escola as taxas de atendimento entre as regiões do país são mais equilibradas, no entanto, a Região Norte continua a apresentar os menores índices de cobertura, sendo que o Amapá persiste na lanterna com apenas 65,7% das crianças de 4 a 5 anos com acesso à educação infantil. Destaque positivo para a Região Nordeste, que tem Maranhão, Ceará e Piauí com mais de 95% das crianças de 4 a 5 anos em pré-escolas.

Tabela 03 – População residente que frequentava creche ou pré-escola, por grupo de idade, percentual de atendimento, região e unidade federativa – 2022 - População (Mil pessoas)

Brasil/ Região/ Unidade da Federação	Creche 2022			Pré-Escola 2022		
	Total de Bebês e Crianças de 0 a 3 Anos	Quantidade de Bebês e Crianças Atendidas	(%) Atendimento	Total de Crianças de 4 a 5 Anos	Quantidade de Crianças Atendidas	(%) Atendimento
Brasil	11.367	4.093	36,0	6.057	5.544	91,5
Centro-Oeste	994	302	30,4	513	451	87,9
DF	159	49	30,5	85	77	90,7
GO	397	101	25,3	217	184	85,0
MT	235	75	31,8	123	112	90,5
MS	202	78	38,6	87	77	88,7
Nordeste	3.307	1.066	32,2	1.699	1.590	93,6
AL	211	71	33,6	108	99	91,1
BA	828	253	30,6	443	417	94,2
CE	499	181	36,3	259	249	96,3
MA	463	156	33,7	236	228	96,4
PB	240	67	28,1	117	108	92,2
PE	555	166	29,9	268	240	89,7
PI	176	56	31,6	99	94	95,7
RN	197	72	36,5	100	90	90,8
SE	138	44	31,9	70	65	92,8
Norte	1.243	238	19,1	609	504	82,8
AC	58	10	17,9	32	24	75,0
AP	63	6	9,2	33	21	65,7
AM	302	47	15,5	157	123	78,0
PA	573	117	20,5	271	235	86,7
RO	104	17	16,2	47	40	85,6
RR	45	10	21,5	21	17	80,7
TO	100	31	31,5	48	43	90,8
Sudeste	4.277	1.843	43,1	2.388	2.222	93,1

ES	229	84	36,6	122	114	93,4
MG	1092	341	31,2	597	559	93,7
RJ	714	280	39,2	418	379	90,7
SP	2.242	1.138	50,8	1.252	1.171	93,5
Sul	1.546	644	41,7	847	776	91,6
PR	632	242	38,3	344	319	92,6
RS	506	204	40,3	282	251	89,0
SC	408	198	48,6	221	206	93,4

Fonte: IBGE/PNAD- 2º trimestre, 2022. Elaboração das autoras.

Segundo Simões *et al.* (2021), o Proinfância é um programa de abrangência nacional, presente em todas as regiões e unidades federativas do país, com convênios em 3.708 municípios, ou seja, 66% dos municípios brasileiros, de acordo com dados do FNDE de 2020. Para as autoras, com o Proinfância,

Gestores, professores e famílias tomaram conhecimento de como deve ser uma instituição de educação infantil ao se aproximarem de uma obra do programa. O Proinfância possibilitou aos gestores e professores compreenderem o conceito de qualidade num projeto para a educação pública das crianças pequenas (Simões *et al.*, 2021, p. 18).

O Proinfância vem contribuindo muito para a ampliação do acesso à educação infantil, como comprovam as informações da Tabelas 04, quando compara os dados de 2007 e 2022, foram criadas 1.659.614 novas matrículas públicas de creche e pré-escola, sendo que dentro desse cenário, as 1.060.680 vagas abertas pelo Proinfância correspondem a 64% dos novos atendimentos; cabe frisar que foi considerado o número máximo de vagas propiciadas pelo programa. Todas as regiões apresentam prevalência das novas matrículas da educação infantil vinculadas ao Proinfância. Além das vagas garantidas pelo Proinfância, os municípios também fizeram um grande esforço na ampliação do atendimento à educação infantil, evidentemente existe uma demanda da população por esse serviço público, sendo a colaboração de todos os entes federados fundamental para efetivação do direito à educação da primeira infância.

A Região Nordeste foi uma das que menos criou matrículas, demonstrando também uma maior dependência do Proinfância para estabelecer novas vagas para a educação infantil, sendo que em alguns estados existe a prevalência do programa na garantia do acesso à

educação para bebês e crianças pequenas. A negatização dos dados pode ser em virtude dos atendimentos estabelecidos serem em tempo integral e não parcial, resultando em um número menor de matrículas do que foi disponibilizado, já que foi utilizado para os cálculos o número máximo de atendimentos que poderiam ser executados, de acordo com as informações do SIMEC.

O Distrito Federal é um caso emblemático, no qual fica evidenciada a opção pelo conveniamento da oferta educacional relativa à creche, mesmo com a construção pelo Proinfância de novas unidades escolares, já que as novas matrículas criadas pelo programa são transferidas para a gestão privada, como apontam Lima e Castione (2019, p. 10):

Tal movimento foi impulsionado pela ampliação da oferta de vagas em prédios próprios das instituições conveniadas e pela opção de transferir a gestão dos Centros de Educação da Primeira Infância (CEPIS), construídos com recursos do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (*Proinfância*) às OSC a partir de 2014, evidenciando a preferência pela oferta de matrículas em creches no setor não-estatal.

Como houve diminuição das matrículas de pré-escola no período, o saldo de crescimento das matrículas fica negativo. Iniciativas como do Proinfância que procuram qualificar a oferta de educação infantil deveriam servir para redução do conveniamento nessa etapa da educação básica, no entanto, casos como o do Distrito Federal de entrega de creches construídas para a gestão privada de instituições conveniadas com o poder público, evidenciam desvirtuamento dos objetivos do programa, que foca na construção e melhoria das escolas de educação infantil públicas, não apenas com atendimento gratuito.

Tabela 04 – Crescimento de matrículas públicas de educação infantil (creches e pré-escolas) por região e unidade federativa, de 2007 a 2022, em comparação com as vagas criadas pelo Proinfância.

Brasil/ Região/ Unidade da Federação	Matrículas Creche e Pré-escola Pública- 2007 a 2022(A)	Matrículas Creche e Pré-escola Pública- 2007 a 2022 (B)	Crescimento nº Matrículas de 2007 a 2022 (C=A-B)	% Crescimento nº Matrículas 2007 a 2022.	Crescimento nº Matrículas de 2007 a 2022	Proinfância Nº de Vagas Criadas	% Vagas Criadas	Vagas Criadas para Além do Proinfância
Brasil	6.626.592	4.966.978	1.659.614	25%	1.659.614	1.060.680	64%	598.934
Centro-Oeste	516.744	293.853	222.891	43%	222.891	126.684	57%	96.207
DF	46.092	51.900	-5.808	-13%	-5.808	14.416	-248%	-20.224
GO	196.525	96.364	100.161	51%	100.161	49.240	49%	50.921
MT	161.273	78.007	83.266	52%	83.266	37.728	45%	45.538
MS	112.854	67.582	45.272	40%	45.272	25.300	56%	19.972
Nordeste	1.820.900	1.601.381	219.519	12%	219.519	282.204	129%	-62.685
AL	113.877	77.529	36.348	32%	36.348	18.456	51%	17.892
BA	435.262	407.670	27.592	6%	27.592	71.488	259%	-43.896
CE	337.711	275.570	62.141	18%	62.141	47.116	76%	15.025
MA	294.299	275.381	18.918	6%	18.918	33.580	178%	-14.662
PB	123.548	101.846	21.702	18%	21.702	22.820	105%	-1.118
PE	216.534	197.263	19.271	9%	19.271	36.228	188%	-16.957
PI	127.085	105.627	21.458	17%	21.458	22.936	107%	-1.478
RN	108.457	96.319	12.138	11%	12.138	20.736	171%	-8.598
SE	64.127	64.176	-49	0%	-49	8.844	-	-8.893
							18049%	
Norte	635.305	475.829	159.476	25%	159.476	90.960	57%	68.516
AC	35.843	27.291	8.552	24%	8.552	3.704	43%	4.848
AP	23.292	18.010	5.282	23%	5.282	944	18%	4.338
AM	144.357	105.818	38.539	27%	38.539	12.728	33%	25.811
PA	290.680	245.633	45.047	15%	45.047	40.536	90%	4.511
RO	49.035	33.637	15.398	31%	15.398	8.536	55%	6.862
RR	26.084	15.261	10.823	41%	10.823	3.632	34%	7.191
TO	66.014	30.179	35.835	54%	35.835	20.880	58%	14.955
Sudeste	2.609.944	2.017.162	592.782	23%	592.782	311.080	52%	281.702
ES	161.430	120.319	41.111	25%	41.111	17.028	41%	24.083
MG	611.038	368.615	242.423	40%	242.423	143.836	59%	98.587
RJ	394.599	290.250	104.349	26%	104.349	17.612	17%	86.737
SP	1.442.877	1.237.978	204.899	14%	204.899	132.604	65%	72.295
Sul	1.043.699	578.753	464.946	45%	464.946	249.752	54%	215.194
PR	409.596	216.952	192.644	47%	192.644	108.972	57%	83.672
RS	305.986	168.986	137.000	45%	137.000	86.244	63%	50.756
SC	328.117	192.815	135.302	41%	135.302	54.536	40%	80.766

Fonte: INEP – Sinopse Estatística da Educação Básica, 2007/2022 e SIMEC, 2024.

Elaboração das autoras.

Cabe mencionar também que nem toda unidade de educação infantil possui padrão adequado para a oferta, ou foi pensada exclusivamente para o atendimento de bebês e crianças de 0 a 5 anos, como as escolas construídas pelo Proinfância. Existem muitas matrículas de educação infantil, por exemplo, disponibilizadas por escolas de ensino fundamental, especialmente da pré-escola, em que o atendimento costuma ser parcial. De tal forma que é preciso considerar a condição de oferta das vagas disponibilizadas, pois para

além do acesso é fundamental garantir a qualidade da educação oferecida à primeira infância.

Para Marcondes (2013), o ritmo de execução das obras não é o maior obstáculo do Proinfância, mas sim a dificuldade de atender a demanda reprimida pelo atendimento em creche e pré-escola, visto que suas metas são pouco arrojadas se comparadas a necessidade de cobertura educacional para a faixa etária de 0 a 5 anos. Tal preocupação encontra respaldo nos dados, pois ainda que a ampliação de vagas do Proinfância fosse efetivada na íntegra, o volume de novos atendimentos ofertados não seria suficiente para contemplar as metas do PNE (2014-2024) de garantir vaga para pelo menos 50% das crianças de 0 a 3 anos em creches e universalizar o atendimento da pré-escola, como mostra a Tabela 05.

Tabela 05 — População residente que frequentava escola, creche ou pré-escola, por grupo de idade – 2022 (Mil pessoas).

Descrição	0 a 3 anos	4 a 5 anos	Total 0 a 5 anos
População residente	11.367	6.057	17.424
População residente que frequentava escola, creche ou pré-escola	4.093	5.544	9.637
Percentual que frequentava escola, creche ou pré-escola	36,0%	91,5%	55,0%
Percentual para atingir a metas do PNE (2014-2024)	14,0%	8,5%	-----
População que precisa ser incluída na política educação infantil para atingir a metas do PNE	1.591	514,8	2.106

Fonte: IBGE/PNAD- 2º trimestre, 2022. Elaboração das autoras.

De acordo com os dados apresentados pela PNAD/IBGE de 2022, 36% das crianças de 0 a 3 anos frequentavam creche, e 91,5% das crianças de 4 a 5 anos estavam na pré-escola. Em 2022, das 17,4 milhões de crianças de 0 a 5 anos, 9,6 milhões acessavam a escola, a creche ou a pré-escola, ou seja, 55% do total da população residente na faixa etária mencionada. De modo que, para atingir as metas do PNE (2014-2024), havia a necessidade de mais 1,5 milhão de vagas de creche e 0,5 milhão de vagas de pré-escola, perfazendo 2,1 milhões.

Conforme a Tabela 02, o Brasil tem 2.222 obras do Proinfância em andamento, inacabadas, não iniciadas e paralisadas, sendo que a conclusão das mesmas usando a média de vagas promovidas pelo

programa até 2023, que foi de 209 em cada obra concluída, deve chegar a mais 464.398 vagas, ou seja, só para atingir as metas do PNE (2014-2024), faltariam 1.641.602 vagas. Isto é, apesar do notório avanço quanto à expansão do atendimento na educação infantil, a jornada ainda é longa para a consolidação desse direito para a primeira infância.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Brasil, após o golpe de 2016, no âmbito da educação infantil ressoaram concepções destoantes sobre a criança, a família e o papel da educação nesta faixa-etária, desvirtuando assim os rumos das políticas educacionais que vinham sendo implementadas e claro fechando a torneira do financiamento (Neris; Momma, 2019). Apesar de todo esse cenário, indicativo da nítida mudança do projeto de educação, o que contribuiu para dificultar ainda mais a execução das obras do Proinfância, que já costumam ocorrer de forma plurianual, a identidade desenhada pelo programa para qualificar a oferta da educação infantil foi mantida e muitas das obras que já estavam em curso foram terminadas. Os dados, disponibilizados pelo Painel de Gerenciamento de Obras do FNDE, comprovam que as obras vêm gradativamente sendo finalizadas e colocadas em funcionamento, já que 5.074 obras (54%) estão concluídas, resultando no aumento dos índices de atendimento da creche e da pré-escola e em 64% das novas matrículas públicas disponibilizadas às crianças de 0 a 5 anos. Neste sentido, a metáfora do copo meio cheio ou meio vazio é ilustrativa para o caso do Proinfância, pois permite olhar para o que já foi conquistado ou para aquilo que ainda falta avançar, e as duas coisas são importantes. Em ambos os casos, no entanto, é preciso olhar para o ponto de partida, sendo incontestável que o programa marca a mudança estrutural que os governos petistas projetaram para a educação infantil e guarda uma identidade que busca qualificar a oferta de educacional destinada à primeira infância no Brasil, como um símbolo referencial da qualidade da educação almejada para nossas crianças.

Contudo, o tamanho do copo, ou seja, do total de obras pactuado, é pequeno para atender à necessidade de vagas na educação infantil. Isto é, se mantidas as projeções atuais, provavelmente, a meta de garantir acesso à educação infantil de qualidade para pelo menos 50% dos bebês e crianças até 3 anos e universalizar o atendimento das crianças de 4 a 5 anos na pré-escola não será atingida, mas a caminhada já foi iniciada e ganhou fôlego com a retomada de obras proposta em 2023.

REFERÊNCIAS

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

BRASIL. FNDE/MEC. **Painel Gerencial de Obras/Monitoramento de Obra**. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrijointinghytaxotktmwi5os00yjuy1wi1yjetzmjmdqzztg1y2rliiwidci6imnm0dq1ngqzlwuwmtitnge5zc05nwizlctwymrinmy0ntlknsj9>. Acesso em: 7 jan. 2024.

BRASIL. INEP. **Sinopse Estatística da Educação Básica de 2007**. Brasília: Inep, 2007. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/sinopses-estatisticas/educacao-basica>. Acesso em: 10 jan. 2023.

BRASIL. INEP. **Sinopse Estatística da Educação Básica de 2022**. Brasília: Inep, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/sinopses-estatisticas/educacao-basica>. Acesso em: 10 jan. 2023.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o plano nacional de educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 jun. 2014.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

BRASIL. MEC. SIMEC. **Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação**. Disponível em:

<https://simec.mec.gov.br/painelObras/lista.php?estuf=DF>. Acesso em: 4 jan. 2024.

BRASIL. MEC/FNDE. **PROINFÂNCIA**: Construção de Escolas de Educação Infantil – Creches de Tipo B e C – Metodologias Inovadoras (MI) – Orientações gerais para o preenchimento dos dados no SIMEC – Programa de Aceleração do Crescimento – PAC 2.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.174, de maio de 2023. Institui o Pacto Nacional pela Retomada de Obras e Serviços de Engenharia destinados à Educação Básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 mai. 2023.

BRASIL. Resolução CD/FNDE nº 6, de 24 de abril de 2007. Estabelece as orientações e diretrizes para execução e assistência financeira suplementar ao Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil-PROINFÂNCIA. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 abr. 2007. Brasília, 2013.

FERNANDES, E. **Financiamento da educação infantil no Brasil**: descrição e análise da participação do governo federal no período de 2000 a 2016. 2018. 251 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2018.

LIMA, R. P. de; CASTIONE, R. As organizações sociais na educação: o caso da educação infantil no Distrito Federal. **Jornal de Políticas Educacionais**. Curitiba, v. 13, p. 1-20, 2019.

MARCONDES, M. M. **A corresponsabilização do Estado pelo cuidado**: uma análise sobre a política de creches do PAC-2 na perspectiva da divisão sexual do trabalho. 2013. 172p. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília, Brasília. 2013.

NERIS, E. F; MOMMA, A. M. Criança Feliz Program and the constitutional amendment proposal (PEC) for the ceiling of public spending: once there was a right... **Revista Eletrônica de Educação**, São Carlos, v. 13, n. 2, p. 659-672. 2019. Disponível em: <https://www.rvededuc.ufscar.br/index.php/reveduc/article/view/2554>. Acesso em: 04 jan. 2024.

OLIVEIRA, A. de M. **Cooperação federativa e desigualdades educacionais**: uma análise do Proinfância no estado de Minas Gerais. 2020. 147 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Departamento de Educação. Universidade Federal de Ouro Preto, Mariana, 2020.

OLIVEIRA, E. do N. **O financiamento da Educação Infantil**: o Proinfância no período de 2011 a 2021. 2022. 208 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação. Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2022.

SIMÕES, P. M. U. *et al.* A Identidade das Políticas Públicas da Educação Infantil no Brasil: análise a partir do Proinfância. **Jornal de Políticas Educacionais**. Curitiba, v. 15, p. 1-23, 2021.

CAPÍTULO 14

ATUAÇÃO DO ESTADO NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS E GARANTIA DE DIREITOS NO BRASIL

Ana Rita Almeida Ferreira

Resumo: A universalização da educação no Brasil tem na garantia do direito à educação de qualidade para todos um dos seus pilares, e é área privilegiada de análise quando se quer observar a articulação entre Estado, sociedade, política pública e educacional. Assim, o presente artigo tem como objetivo refletir sobre a atuação do Estado na implementação de políticas públicas no Brasil na perspectiva da garantia de direitos, sinalizando também a sua relação com a histórica desigualdade social do Brasil. A metodologia adotada foi a pesquisa bibliográfica, realizada na plataforma de dados *Scielo* com os descritores: Estado, políticas públicas, políticas educacionais e direito à educação no Brasil. Os artigos e materiais de referência encontrados instigam problematizações sobre a ineficiência das políticas públicas que violam direitos e se relacionam com a desigualdade social, consequências do estreitamento da intervenção estatal. A relevância deste estudo envolve o olhar investigativo sobre a atuação do Estado frente às políticas públicas e educacionais no contexto em que se observa o crescimento do perfil mercadológico e afastamento da responsabilidade de zelar pelo direito à educação.

Palavras chaves: Estado, Políticas Públicas, Políticas Educacionais, Desigualdade Social e Direitos Humanos.

INTRODUÇÃO

O presente artigo acadêmico buscou refletir sobre a atuação do Estado frente a implementação de políticas públicas no Brasil na perspectiva da garantia de direitos, em especial o direito à educação, pensando também à sua relação com a desigualdade social, que é um problema histórico no país.

Para o desenvolvimento deste estudo, foi adotada como metodologia a pesquisa bibliográfica, realizada em periódicos e base de dados de referência do campo de investigação. A pesquisa realizada na plataforma de dados *Scielo* com os descritores: Estado, políticas públicas, políticas educacionais e direito à educação no Brasil, apresentou um panorama de artigos e materiais de autores de referência que instigam problematizações sobre a ausência e/ou ineficiência de políticas públicas como geradores de violações aos direitos, bem como, da sua relação com os problemas provenientes da desigualdade social no país, que dentre outros fatores, também está relacionado às consequências do estreitamento da intervenção estatal na promoção de políticas públicas.

Políticas públicas, neste estudo, envolve a compreensão do “Estado em ação” (Araújo, 2011), através dos diversos, projetos e programas de governo que visam, sobretudo, atender às demandas específicas da população, no que concerne o combate às desigualdades sociais no Brasil, temos a exemplo, os programas sociais de erradicação da pobreza (bolsa família, auxílio emergencial, dentre outros). E no âmbito educacional, como as ações governamentais para a garantia do direito à educação de qualidade para todos, conforme preconiza a Constituição Federal de 1988, que regulamenta a Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB 9394/96.

Cabe mencionar que no Brasil, a Constituição Federal de 1988, também conhecida internacionalmente com a Constituição cidadã, é o documento de maior relevância na história dos direitos humanos no Brasil, promulgada na década de 80, marca o processo de redemocratização do país e consolida a passagem do regime militar para

o democrático (1964-1985). Um marco importante na luta por equidade social e igualdade de acesso aos bens sociais (Pereira, 2012).

Se faz necessário, portanto, refletir criticamente em que medida as políticas públicas estão sendo concretizadas no Brasil e se a atuação do Estado está a serviço das demandas sociais e educacionais. Além de problematizar o seu papel estratégico frente às políticas efetivas para a garantia dos direitos humanos, sinaliza também a necessidade de impulsionar a agenda de proteção dos direitos humanos a nível internacional e nacional.

A CONFIGURAÇÃO DO ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS E DESIGUALDADE SOCIAL

No Brasil, os estudos sobre políticas públicas têm ganhado grande relevância no meio acadêmico, sobretudo nas discussões que refletem as questões sociais e as decisões do governo, problematizadas nas relações entre sociedade e Estado, o que para Silva (2008), é um processo muito importante, pois perceber a dinâmica e conhecer os marcos políticos, econômicos e sociais nos quais as políticas estão assentadas é fundamental para avançar na sua caracterização, análise dos princípios e dos possíveis desdobramentos na vida social.

Com Ham e Hill (1993), percebe-se que o despertar para a análise de políticas públicas foi mobilizado por duas importantes vertentes de interesses. A primeira delas envolveu os problemas postos ao governo em decorrência do desenvolvimento da sociedade industrial. E a segunda vertente, voltou-se para os interesses dos estudiosos das ciências sociais em aplicar os seus conhecimentos na elucidação dos problemas relacionados às políticas também com vistas à relação entre a sociedade e o Estado.

A compreensão dessas vertentes foram fundamentais para impulsionar o desenvolvimento de programas acadêmicos de ensino de políticas públicas, um movimento importante também na consolidação e avanço de pesquisas nas diferentes áreas científicas e das agências governamentais.

Ainda no que diz respeito ao processo de análise e caracterização da política pública, este teve início na década de 50 nos EUA, no pós segunda Guerra Mundial e se dedicou “a examinar o mundo político, com foco na preocupação de entender o que os governos fazem, porque e para quem eles fazem, ou ainda, quem ganha e quem perde nas decisões de governo” (Martins, 2013, p. 279).

No entanto, essa ideia de atuação do Estado na gestão das políticas públicas como responsável pela promoção da qualidade de vida da população, também característica do estado de bem-estar social (*Welfare State*), logo deu espaço para um modelo de administração neoliberal, que institui o Estado mínimo, que tem como principal justificativa a redução dos custos advindos da crise econômica mundial da década de 1970 (Souza, 2006; Moraes E Wermuth, 2012).

Corroborando com essa discussão, Ham e Hill (1993) afirmam que a retirada do governo da esfera de provedor de serviços públicos e benefícios sociais foi um fator preponderante para o seu processo de engajamento em atividades meramente regulatórias e de controle social. Assim, consolidando desenvolvimento de atividades regulatórias e políticas por parte do Estado sempre voltadas para as questões econômicas da sociedade e exercendo grandes influências e impacto na população, uma vez que, defende a ideia de que “os indivíduos são afetados em quase todos os aspectos de suas vidas pelo que o Estado faz” (HAM e HILL, 1993, p. 29).

Uma perspectiva também discutida por Venco e Sousa (2021), que tecem as suas considerações afirmando que a difusão da ideia do Estado mínimo como incapaz de arcar com os custos do *Welfare State* são de grande influência na dinâmica brasileira, mesmo que este nunca tenha sido implementado de fato no país, age reafirmando o papel burocrático e regulador do Estado nas relações de trabalho e de poder, limitando a sua função frente à garantia de direitos.

Diante do exposto, pode-se inferir que o movimento de afastamento e não intervenção do Estado no atendimento às demandas sociais, em suas manobras que envolvem tanto, outros segmentos da sociedade, a exemplo das instituições privadas, quanto

à responsabilização individual dos sujeitos, tem ocorrido de forma quase imperceptível e sutil, porém de grandes impactos e repercussões sociais quando observados, por exemplo, a redução da oferta de empregos e a baixa qualidade dos serviços públicos ofertados nas diferentes áreas.

Para melhor compreender a lógica que opera a abordagem deste processo do advento do perfil regulatório do Estado, recorre-se novamente aos estudos de Ham e Hill (1993), quando caracteriza as três importantes áreas que perpassa ao longo da história. A primeira área está relacionada à promoção de serviços públicos como educação, saúde, moradia, segurança etc, o chamado estado de bem-estar social que visa intervenções estatais em prol da qualidade de vida da população.

Já na segunda área, se identifica a estreita relação com a regulação da economia, investimento industrial e desenvolvimento tributário empresarial. É na terceira área, que define as características da atuação vigente do Estado, conforme mencionado no decorrer deste texto, que envolvem as iniciativas de retirada do governo da esfera de promoção de serviços públicos e potencializa as suas atividades regulatórias.

Em concordância com essa discussão, Aguilar (2000) apresenta a concepção de Estado desertor, discutindo as nuances de um sistema que opera sob a lógica do capitalismo e se exime das problemáticas desencadeadas pelo mesmo. O termo desertor assinala a ideia de autoritarismo, redução ou abandono por parte do Estado em relação às demandas sociais e explica o sistema de exclusão política como aquele:

[...] que produz uma ordem particular na sociedade e viabiliza o seu futuro, visando a consolidar a dominação social (que garante), para, depois de conseguida a normalização da economia, retomar um crescimento[...] A exclusão política acontece à medida que progressivamente os espaços políticos, que caracterizam a democracia, vão se reduzindo, os serviços públicos degradados com a rapidez com que o Estado é reduzido e levado a abandonar (deserção), gerando assim, um vazio que é preenchido pelo setor privado. Esse setor só ingressa onde os espaços são rendosos. (Aguilar, 2000, p. 44)

Notadamente, no Brasil, de forma geral, se observa o caráter de deserção do Estado com a manutenção dos interesses da classe dominante, com o advento da iniciativa privada e da lógica de mercado na regulação das relações de trabalho, e com a fragilidade do sistema democrático de direito. Sistema este, idealizado com a intuito de ressignificar a relação do Estado com os direitos humanos, caracterizando uma relação de subordinação por parte do Estado aos direitos constitucionalmente estabelecidos para a população, ou seja, o alcance ao Estado Democrático de Direitos está diretamente ligado a proteção jurídica e garantias, por parte do Estado, dos direitos de cada cidadão. Um marco também importante para pensar as políticas educacionais no Brasil, na perspectiva da garantia de direitos (Barroso, 2009).

Falando de políticas educacionais no processo de reestruturação do Estado, cabe mencionar que as iniciativas de mitigação dos problemas como da formação continuada de professores, correção de fluxo e a gestão escolar, por exemplo, têm também ficado a cargo das parcerias público privadas. Isso impulsiona o movimento de descentralização, intervenção governamental mínima ao passo que oportuniza o fortalecimento do gerencialismo na educação, com os seus princípios pautados nas práticas de avaliação externa, competitividade e foco nos resultados (D'ávila e Jeffrey, 2019).

Na educação, por sua vez, os seus reflexos incidem na mercantilização da educação com a inserção de instituições empresariais na gestão do ensino e fortalecimento da parceria público-privado e redução da intervenção do Estado frente aos problemas recorrentes nas escolas públicas brasileiras como a evasão escolar, distorção idade/série e sucateamento das escolas (Ferreira, 2020).

Alguns marcos regulatórios das políticas educacionais brasileiras que validam a ação do Estado com ênfase nesses princípios são: o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), Prova Brasil e Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM). Esses marcos, ao focar nos resultados obtidos

desconsideram as nuances dos processos educativos e a função da escola na formação social e humana dos sujeitos (Araújo, 2011).

Esta forma de regulação estatal com parceria empresarial e focada nos resultados caminha na contramão do modelo intervencionista adotado no país na década de 1930, pois com ideia de descentralização da responsabilidade e com a transferência de recursos e financiamentos para instâncias privadas, o Estado restringe sua função na garantia de direitos fundamentais, como o da educação de qualidade para todos, por exemplo, e conseqüentemente, contribui para o ciclo de reprodução da desigualdade social no Brasil.

Em razão desta realidade brasileira, em que o Estado gerencialista e regulador tem fomentado gestão de políticas públicas descentralizadas e descontextualizadas das necessárias demandas dos sujeitos é que se perpetuam experiências de exclusão e violações dos direitos básicos da população e da incidência nas políticas educacionais. De certo, perpetuam também uma dívida histórica do país com a constituição de um sistema nacional de ensino e com a garantia do direito à educação” (Araújo, 2011, p. 280).

É importante destacar que a desigualdade social no Brasil é um problema histórico e estrutural de grande relação entre os marcadores sociais e raciais, uma vez que, “as injustiças e violações dos direitos humanos foram cometidas contra negros e as como demonstradas pelas pesquisas quantitativas que o IBGE e o Ipea vêm realizando nos últimos dez anos” (Munanga, 2015, p. 23). Logo, é perceptível que estes grupos sociais foram minorizados e excluídos do processo de desenvolvimento econômico do país, e, embora haja conquistas nos campos jurídico e legal, ainda permanecem os problemas sociais, violências e violação dos direitos básicos.

Vale ressaltar, também, a reprodução das marcas do violento processo de escravização dos povos negros e indígenas na atual condição de subalternidade desses povos, que conseqüentemente, reverberam nas características da sociedade racista e excludente cujas conseqüências incidem na iniquidade das políticas públicas e garantias de direitos humanos.

Para a melhor compreensão desta ideia, Barreto e Vedovatto (2015) destacam que toda a discussão pregressa sobre a regulamentação de direitos humanos no Brasil, se deu em um contexto de escravidão, colonialismo, genocídio de povos indígenas e africanos, por exemplo, portanto, a ideia de humanidade estava direcionada apenas para um determinado grupo social, da qual não cabia os grupos minoritários (negros, indígenas, ciganos, mulheres, população LGBTQIA+, dentre outros), o que fere o princípio da universalização dos direitos.

Diante do exposto, a fala sobre políticas públicas aqui, se pretende embasada numa concepção de defesa dos direitos humanos e da dignidade da pessoa humana, uma vez que, acredita-se que a gestão de políticas precisa estar atrelada, em linhas gerais, à proteção da vida e dignidade das pessoas.

Direitos humanos, neste sentido, correspondendo àqueles essenciais a todos, independente da condição social, econômica, religiosa, política, de raça, sexo, nacionalidade, etnia, idioma etc. Incluem o direito à vida, à segurança, à liberdade, à educação, à saúde, dentre outros, e devem ser garantidos a todos, indiscriminadamente (Lopes, 2011).

Então, atrelar políticas públicas à própria noção de direitos humanos é também defender a importância do caráter universal dos direitos humanos, que denota total amplitude para que ninguém seja deixado de fora, independente de suas características individuais, como uma das especificidades para que as pessoas possam ser protegidas e terem a sua dignidade garantida diante de ações ou omissões do Estado.

Sendo assim, chamam a atenção ainda para a importância de a discussão sobre a garantia de direitos no Brasil, alcance a dimensão internacional, para que a amplitude das discussões a nível mundial impulse a regulamentação necessária a nível nacional. Conforme afirmam:

A responsabilidade internacional de assegurar às populações mínimas condições de sobrevivência e dignidade, facilita a internalização pelo Estado da ideia de que os direitos civis devem ser respeitados e protegidos, convergindo

com uma pressão das sociedades em barrar os comportamentos ofensivos de discriminação, escravidão, perseguição e exclusão, entre outras formas de autoritarismos (Vedovatto, 2015, p. 35).

Diante do exposto, cabe ressaltar que a desigualdade social brasileira é uma questão pertinente na abordagem sobre atuação do Estado na implementação de políticas públicas e garantia de direitos, pela natureza de determinadas ações governamentais de atuarem na produção e reprodução das desigualdades sociais e na exclusão de grupos sociais historicamente afetados pelas suas condições econômicas, étnico-raciais, de gênero, territoriais e etc (Pires, 2017).

Uma reflexão importante, quando pensado que as políticas públicas têm o potencial de agir tanto para a solução de problemas quanto para a sua perpetuação, a depender do tratamento que é dado. O que Pires (2017) nos convida a entender quando afirma que política pública como principal instrumento de governo no enfrentamento dos problemas sociais, possui as suas ambiguidades com relação às desigualdades sociais no país, uma vez que iniciativas governamentais podem ser implementadas para mitigar as situações de exclusão e vulnerabilidade, ao passo que outras iniciativas em oposição, podem contribuir para o acirramento desses problemas.

Portanto, atentar para a formação do Estado brasileiro quanto à sua atuação ao longo do tempo é fundamental para análise de políticas públicas desde a identificação dos problemas, formulação da agenda ao monitoramento e avaliação das ações. Logo, atentar para as possibilidades de ambiguidade das políticas públicas como alerta (Pires, 2017) é de fundamental importância para o delineamento de ações, para que estejam atentos para os processos de produção e reprodução das desigualdades sociais do país.

Nesse sentido, faz-se necessário atuar também no enfrentamento da desigualdade social no país e no desenvolvimento de ações que confirmem efetividade das políticas públicas e promoção da qualidade de vida e equidade social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo oportunizou estudo e reflexões sobre a atuação do Estado frente a implementação de políticas públicas no Brasil para a garantia de direitos, em especial, do direito à educação. Os referenciais utilizados apontam para a crescente visibilidade, produção acadêmica neste campo de investigação e para a necessidade de lançar um olhar crítico e investigativo sobre as políticas públicas em um país que apresenta um cenário de desigualdade social e violações de direitos, sobretudo do direito à educação.

Diante desse cenário, os autores tecem considerações sobre as influências, sobretudo de caráter econômico que perpassa a formação do Estado brasileiro e criticam o papel do Estado que tem atuado minimamente, estreitando as relações com o setor privado e agindo apenas como regulador e fiscalizador. Dessa forma há uma desresponsabilização do papel do Estado no cumprimento das agendas sociais para garantia dos direitos.

Quanto às políticas educacionais, mecanismos para a garantia da educação como direito fundamental, tem sido alvo do caráter gerencialista do Estado e canal para que a relação público-privada se estabeleça. Uma situação que pressupõe a necessidade do papel ativo e amplo do Estado desde a identificação dos problemas à implementação e desenvolvimento de políticas educacionais com vista a garantir, para além do acesso, a permanência em um sistema educacional inclusivo e de qualidade.

Este estudo possibilitou também a compreensão quanto à necessária internacionalização das discussões sobre direitos humanos de forma a possibilitar a constituição de um amparo, a nível mundial, da proteção individual e coletiva e assim o Estado brasileiro confira atuação efetiva na implementação das políticas públicas e educacionais que confira, sobretudo, vida digna para a população.

REFERÊNCIAS

AGUILAR, Luis Enrique. **Estado desertor: Brasil – Argentina nos anos 1982-1992**. Campinas/ SP. FE/UNICAMP. R. Vieira, 2000.

ARAÚJO, G.C. De Estado, política educacional e direito à educação no Brasil: “o problema maior é o de estudar”. **Educ. Ver.** Curitiba, nº 39, p. 279-292, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/er/a/bC4kV7mHZJJpvJS7bnzQQ7x/>. Acesso em: 10 nov. 2022.

BARRETO, Michelle Camille e VEDOVATO, Luís Renato. Tratados Internacionais de Direitos Humanos e o Estado Brasileiro: Incentivo na Construção de Políticas Públicas. **Revista de Pesquisa em Políticas**, ISSN: 2317-921X. 2015.

BARROSO, Luís Roberto. Curso de Direito Constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. São Paulo: Saraiva, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, Brasília, DF, v. 134, n. 248, 23 dez. 1996. Seção I, p. 27834-27841.

D’AVILA, C.M e JEFFREY, D.C. Educação Integral no Brasil: uma análise do processo de governança. **InterMeio: revista do Programa de Pós-Graduação em Educação, Campo Grande**, MS, v. 25, n. 50, p. 101-117, jul./dez. 2019. Disponível em: https://www.academia.edu/82056588/EDUCACAO_INTEGRAL_NO_BRASIL_uma_analise_do_processo_de_governanca?Acesso em: 7 fev. 2024.

FERREIRA, A. A. **A condição adolescente em situação de vulnerabilidade social**: problematizando contextos de violações com estudantes de uma escola pública municipal de Feira de Santana/Ba. Dissertação de Mestrado, Universidade Estadual de Feira de Santana/Ba. 2020.

HAM, Cristopher e HILL, Michael. **O processo de elaboração de políticas no estado capitalista moderno**. Prentice-Hall; 2ª Ed. edition, 1993.

- LOPES, A. M. D. A Era dos Direitos de Bobbio: entre a historicidade e a atemporalidade. 2011. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/242925>. Acesso em: 9 fev. 2024.
- MARTINS, A. M. O Campo das Políticas Públicas De Educação: **Uma Revisão da Literatura, Est. Aval. Educ.**, São Paulo, v. 24, n. 56, p. 276-299, set./dez. 2013.
- MORAES, J. L. B.; WERMUTH, M. Â. D. A crise do Welfare State e a hipertrofia do Estado Penal. **Direito, Estado e Sociedade** n.41 p. 107 a 129 jul/dez, 2012.
- MUNANGA, Kabengele. Por que ensinar a história da África e do negro no Brasil de hoje? **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**, Brasil, n. 62, p. 20–31, dez. 2015.
- PEREIRA, Ana Carolina Reis. **A teoria transforma a prática? Um estudo sobre a representação social de professores sobre direitos humanos na rede estadual de educação**. 2012. Dissertação (mestrado em educação). Faculdade de Educação da Universidade Federal da Bahia. Salvador/Ba.
- PIRES, Roberto Rocha C. Implementando Desigualdades? Introdução a uma agenda de pesquisa sobre agentes estatais, representações sociais e (re)produção de desigualdades. *In: Boletim de de Análise Político-Institucional: Implementação de Políticas e Reprodução das Desigualdades*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA 2017.
- SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006.
- VENCO, S. SOUSA, F. O crepúsculo da função pública: distopia ou realidade? **Revista Educación, Política y Sociedad**, vol.6 n.1, p. 149–176. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.15366/rep2021.6.1.006>. Acesso em: 09 fev. 2024.

CAPÍTULO 15

AS POLÍTICAS PÚBLICAS DA EDUCAÇÃO: SUBSÍDIOS ANALÍTICO-CONCEITUAIS PARA O ESTUDO DA IMPLEMENTAÇÃO

Paula Arcoverde Cavalcanti

Resumo: Este trabalho de cunho teórico tem como objetivo expor subsídios analítico-conceituais para o estudo das políticas públicas e, especificamente, suas contribuições para a compreensão das políticas da educação. Baseia-se na Análise de Política e Ciclo de Política como constructos capazes de superar os alicerces fortemente assentados no pressuposto da elaboração (formulação, implementação, avaliação) de políticas públicas como um processo racional e sequencial, desvinculado dos processos políticos. É dada uma maior atenção ao momento da implementação e aponta para a necessidade da inclusão dos Burocratas do Nível de Rua como sendo fundamental para a compreensão das políticas públicas da educação.

INTRODUÇÃO

As políticas públicas são atualmente campo de interesse de várias áreas do conhecimento, inclusive a educacional. É inegável a importância das políticas públicas no atual contexto sociopolítico e econômico, principalmente se considerarmos que parece ser crescente a preocupação em compreender e melhorar o processo de elaboração (*policy making*) e, conseqüentemente, os seus resultados.

Na área dos estudos das políticas públicas vários subsídios analítico-conceituais podem ser utilizados para produzir as mais diversas informações. Concomitantemente, as distintas e complexas conjunturas da sociedade têm demandado constantemente o acréscimo de novas variáveis (endógenas e exógenas) na tentativa de promover estudos de maneira mais ampla.

Na área educacional não seria diferente. Azevedo (1997) aponta para a necessidade de uma reflexão acerca das abordagens que fundamentam os estudos de políticas e afirma que mediante a utilização conjunta das abordagens genéricas com aquelas exclusivas da área da educação, seria possível um melhor entendimento das políticas da educação. Nesse sentido,

[...] tal como ocorreu com outras áreas voltadas para a questão social, no campo educacional passou-se a produzir estudos que privilegiam a abordagem da educação na sua dimensão de política estatal. Tratam-se, pois, de estudos que, em sua maioria, têm o próprio campo educacional como referência primeira, e, portanto, utilizam-se de ferramentas teórico-metodológicas comumente empregadas nas investigações deste campo (Azevedo, 1997, p. 02-03).

Desde então, algumas coisas mudaram. Entretanto, a literatura que abarca as políticas da educação quase sempre aborda aspectos relacionadas ao processo educativo e pouco se detém sobre os aspectos analítico-conceituais e teórico-metodológicos capazes de fomentar estudos alinhados ao campo das políticas públicas. “Apesar do crescimento e amadurecimento do campo, o seu desenvolvimento ainda tem ocorrido a partir de um conjunto relativamente estreito de referenciais (Pires, 2016, p.2).

Considerando os aspectos acima, surgiram questionamentos a respeito de como os profissionais (pesquisadores etc.) ou gestores públicos deveriam estudar as políticas públicas da educação, tais como: quais aspectos das políticas devem ser considerados? Será que o contexto histórico é suficiente para entender as ações governamentais? Será que o momento de formulação é mais adequado? Será que o estudo da implementação, a partir de quem implementa pode colaborar para um melhor entendimento dos resultados? Ou ainda, a avaliação dos resultados é suficiente? Como revelar o aspecto inerentemente político das políticas de educação?

O estudo das políticas públicas aqui proposto é abordado de modo multidisciplinar podendo ter como possíveis objetos: o processo político (poder dos atores sociais etc.); definição da agenda (dos problemas públicos); a geração de alternativas de ação; a ação ou

não para solução; o processo de formulação, implementação; as consequências da ação pública; os resultados das políticas etc.

Vislumbramos que o estudo das políticas públicas supõe intenção ou interesse (ideológicos, políticos, técnicos, organizacionais e culturais) de quem a estuda e, a escolha dos subsídios analítico-conceituais condiciona o tipo de informações que serão produzidas e, conseqüentemente, dos ‘achados’ na e da política (Cavalcanti, 2013).

Portanto, este trabalho tem como objetivo expor alguns subsídios analítico-conceituais para o estudo das políticas públicas e, especificamente, suas contribuições para a compreensão da implementação das políticas da educação. Nesse sentido, Mainardes (2009, p. 5) destaca

É importante destacar que a análise de metodologias deve ser entendida como sendo “parte do debate sobre políticas ‘oficiais’ e não como algo que lhe é exterior, algo meramente técnico” (Ozga, 2000, p. 20) e que a maneira como um pesquisador encara a política educacional influencia o tipo de investigação que se propõe a realizar

Enfim, o presente artigo se insere no campo da Análise de Política (*Policy Analysis*), do Ciclo de Política (*Policy Cycle*) e das Políticas Públicas (*Public Policies*), considerando-os como expressivos subsídios analítico-conceituais que podem ser utilizados para estudar os diversos aspectos (objetos) e intersecções de políticas públicas da educação.

Para tanto, o texto está dividido em duas seções além desta introdução e considerações finais. A primeira traz conceitos do campo das políticas públicas (*polity, politics e public policy*) e de políticas da educação. A segunda aborda o Ciclo de Política (*Policy Cycle*) como ferramenta analítica que propõe a decomposição do processo de elaboração da política pública (formulação, implementação, avaliação), aprofundando-se no momento de implementação.

DAS POLÍTICAS PÚBLICAS ÀS POLÍTICAS DA EDUCAÇÃO

Frequentemente, na área educacional encontramos na literatura os termos: política pública de educação, política educacional, política

de educação, política para a educação, planos e programas educacionais etc., e aparentemente estamos nos referindo a uma mesma dimensão ou fenômeno.

Aqui trataremos as políticas da educação como uma política pública de responsabilidade do Estado, e como tal, deve ser entendida através de subsídios que adotem o entendimento da área educacional e suas políticas públicas (*public policies*) como um espaço político (*political*). Deste modo utilizaremos os termos *polity*, *politics* que denotam ‘dimensões (fenômenos)’ da política (*policy*, *public policy*) (Frey, 2000; Enríquez e Roca Ruiz, 2001; Roth Deubel, 2006, 2010, 2013; Cavalcanti, 2012, 2013, 2020).

Vale observar que essa distinção facilita a compreensão da política pública, sem esquecer do ‘entrelaçamento’ ou relação de causa (variável independente) e consequência (variável dependente) entre *politics* e *public policy*.

De maneira geral, o termo *polity* se refere à ordem do sistema político ou regime político, delineada pelo sistema jurídico e à estrutura institucional do sistema político-administrativo. Ou seja, envolve questões de regras (organização, códigos, leis, normas etc.), estruturas e instituições que existem em um sistema político etc.; a *politics* se refere ao processo político, jogos políticos ou luta de poder (caráter conflituoso); a *policy* (*public policy*) se relaciona com a dimensão prática, e se refere aos ‘conteúdos concretos’. São as medidas mais ‘palpáveis’ adotadas pelo governo e ‘materializadas’ dentro do Estado. Isto é, consiste desde a configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao ‘conteúdo’ das decisões políticas (Cavalcanti, 2012).

O conceito de política (*policy* ou *public policy*) pode aludir a um conjunto amplo de atividades e fenômenos relacionados com o governo, Estado e assuntos públicos e, obviamente não temos a intenção em abordar todos, mas destacaremos alguns que consideramos importantes para a compreensão dos temas aqui tratados.

Vargas Velásquez (2001) considera que a política pública é a concretização do Estado em ação e representa o movimento entre o

Estado, a sociedade e seus problemas. Nesse sentido, ela deveria ser considerada como resultado da atividade de um poder público frente a um problema ou a um determinado setor que produz efeitos. Ele destaca que as políticas não representam exclusivamente os interesses dos atores sociais ou a 'vontade' do regime político; elas se inserem em contextos específicos e, portanto, são influenciadas por múltiplos fatores. E mesmo o Estado sendo o agente primordial na materialização das políticas, a tomada de decisão que as origina não é solitária, pois envolve atores sociais que ocupam posições diversas na sociedade.

Michel (2002) afirma que políticas públicas são como atividades materiais ou simbólicas que são conduzidas pelas autoridades públicas. Nessa perspectiva, destaca que uma política pública não é apenas uma ação concreta. Ela pode ser uma ação simbólica representada pela 'não ação' ou um 'não programa'. No entanto, cabe ressaltar que "não estamos afirmando que o não atuar é uma política pública, mas que queremos dar ênfase que a decisão de não atuar frente a um determinado problema conforma em si uma política pública" (Michel, 2002, p. 4).

A autora afirma que enquanto uma 'ação concreta', a política pública se refere a um conjunto de opções e decisões que são feitas pelas autoridades públicas e que afetam determinados grupos ou indivíduos, já que seu objetivo é sempre a distribuição de determinados bens ou recursos.

Rua (s/d) afirma que as políticas públicas deveriam ser consideradas como *outputs* e envolveriam diretamente uma atividade política que, através do sistema político, processa os *inputs* (demanda originária do meio ambiente) e *withinputs* (demandas originadas no interior do próprio sistema político). Então, o que caracteriza as políticas públicas nessa perspectiva é a tentativa de processar as demandas do próprio sistema político (burocratas, parlamentares, governadores, judiciário etc.) e as provenientes do meio ambiente (diversos atores sociais). Assim, as políticas públicas compreenderiam um conjunto de procedimentos (estratégias etc.) que são destinados à

alocação de recursos públicos (bens etc.), visando responder a essas demandas. E segundo Diógenes e Resende (2007, p.5)

São estratégias de dominação da classe burguesa e/ou frações dela, no sentido de reproduzir as condições de acumulação capitalista. Enquanto tal são resultados da luta de classes, e em sendo assim, configuram-se enquanto ação política historicamente determinada. As políticas públicas são, pois, um processo histórico e, deve se considerar os aspectos econômicos e políticos que lhe marcam a materialização.

É importante fazermos algumas delimitações acerca do adjetivo 'público' que quase sempre está presente quando falamos de política. As políticas são públicas quando feitas em nome do 'público'; quando decorre de algum governo (executivo de um Estado); quando possui algum envolvimento com os recursos públicos geridos pelo poder público; quando são implementadas por organizações do setor privado ou por Organizações Não Governamentais (ONGs). O 'público' da política não se relaciona com a quantidade de pessoas a quem ela se destina (grande ou pequena); ou pela representatividade dos atores sociais no processo de elaboração; ou pela forma do processo de elaboração (democrática, participativa ou não). Uma política em qualquer área é pública, pois se relaciona com poder público e seus recursos (investimento, captação, incentivo, isenção fiscal, redução de impostos etc.).

Também no sentido de estabelecer o que é 'público' Rua (s/d, p. 2) chama a atenção para o fato de que

[...] por mais óbvio que possa parecer, as políticas públicas são 'públicas' e não privadas ou apenas coletivas. A sua dimensão 'pública' é dada não pelo tamanho do agregado social sobre o qual incidem, mas pelo seu caráter "imperativo". Isto significa que uma das suas características centrais é o fato de que são decisões e ações revestidas da autoridade soberana do poder público.

Pérez Sánchez (2005) afirma que para que uma política seja considerada pública deve haver algum tipo de envolvimento com instituições governamentais, mesmo que sua participação não seja exclusiva.

Corroborando, Roth Deubel (2006) afirma que o que caracteriza a existência de uma política pública são as implicações do governo, a percepção de problemas, a definição de objetivos etc. Entretanto, esse mesmo autor sinaliza para a ideia de política simbólica. Ou seja, aquela que é formulada para atingir um objetivo que se materializa no 'impacto político positivo' do tomador de decisão (*policymaker*) que a enuncia no ato de seu 'lançamento', sem necessariamente, ser uma política que efetivamente será implementada (Roth Deubel, 2006).

De posse do conceito de política simbólica é possível vislumbrar o 'motivo' pelo qual muitas políticas públicas não 'saem do papel' e, provavelmente, a não implementação seria intencional e não por falta de 'racionalidade' ou de 'planejamento' etc., durante o processo de elaboração. Muito pelo contrário, elas foram muito bem planejadas para que não fossem implementadas. Nesse caso, as políticas seriam elaboradas para 'acalmar os ânimos' dos diversos atores eventualmente envolvidos no processo de elaboração ou que seriam beneficiados de alguma maneira.

Portanto, considerando as assertivas acima, não fazemos distinção entre política pública de Estado ou de Governo, tendo em vista que:

a. denotaria certo grau de ingenuidade no que se refere a jogo político (*politics*), a organização política (*polity*) e, conseqüentemente, ao produto da pressão de diversos atores sociais (organizações privadas, entidades públicas, organizações da sociedade civil etc.) que possuem diferentes poderes (político, econômico e cognitivo) dentro do Estado capitalista;

b. corroboraria com a ideia de perpetuidade, a partir da suposição de que uma 'política de Estado' é melhor por ser, aparentemente, fruto de 'consenso' entre diversos atores sociais (fortes e fracos), entre as diversas instituições do Estado e, portanto, deveria ser mantida independentemente do governo eleito;

c. demonstraria desconhecimento de que tanto o governo (provisoriamente no executivo do Estado) quanto o Estado (diversas instituições, sociedade etc.) respondem diferentemente ao contexto e conjuntura. Então, como podemos falar de 'política de Estado'

considerando as constantes mudanças na correlação de forças no processo de decisório? Aliás, quem esse Estado representa?

d. negaria o fato de que muitos assuntos ditos de 'interesse público' que potencialmente poderiam vir a ser uma política pública (ações, programas, projetos etc.) podem fazer parte da agenda decisória em um determinado 'momento' e não em outro, tendo em vista que o processo decisório depende do 'arranjo' do sistema político.

Deste modo, reafirmamos que o processo de elaboração das políticas públicas responde a um determinado jogo de poder (*politics*) e, portanto, não é neutro. De maneira geral, o que o poder público faz (ou toma a decisão em não fazer) independentemente da participação dos grupos da sociedade (instituições públicas, sindicatos, movimento sociais etc.) no processo de elaboração é política pública. Segundo Cavalcanti (2012, p. 41) uma política pública é

[...] um curso de ação ou inação, escolhido por autoridades públicas para focalizar um problema, que é expresso no corpo das leis, regulamentações, decisões e ações de governo. A política pública está relacionada com as intenções que determinam as ações de um governo; com o que o governo escolhe fazer ou não fazer; com as decisões que têm como objetivo implementar programas para alcançar metas em uma determinada sociedade; com a luta de interesses entre o governo e sociedade; ou ainda, com atividades de governo, desenvolvidas por agentes públicos ou não, que têm uma influência na vida de cidadãos.

As definições apresentadas enfatizam o processo contínuo de tomada de decisão e, de forma complementar, o fato de que a política pública deve ser entendida como um conjunto de ações interligadas. Dagnino, Cavalcanti, Costa (2016, p. 54) a política pública

[...] pode influenciar a vida de todos os afetados por problemas da esfera pública e política (*politics*), dos processos e resultados de políticas sempre envolverem vários grupos sociais e das políticas públicas se constituírem em objeto específico e qualificado de disputa entre os diferentes agrupamentos políticos com algum grau de interesse pelas questões que têm no aparelho de Estado um lócus privilegiado de expressão.

Assim sendo, tendo como alicerce as várias definições apresentadas, é possível afirmar que uma política pública da educação pode ser entendida como um curso de ação ou inação do poder público para focalizar um determinado problema, que por vezes é expressa através de regulamentação específica (leis, resoluções etc.) ou não. E que uma política da educação é 'materializada' no Estado mediante articulação dos diversos setores da sociedade e setor público. Nesse sentido,

Políticas educacionais são consubstanciadas a partir de dispositivos legais que delineiam estratégias, regulações, controles e sistematizações acerca das dinâmicas de governança da Educação e que são deflagradas de modo intencional e situacionadas dentro de um dado projeto de poder. Em uma definição clássica, Van Zanten (2008) conceitua políticas educacionais como projetos e/ou programas de ação governamental constituída de ideais que orientam ações educativas (Lopes e Cabral Neto, 2020, p. 3).

As políticas públicas da educação, portanto, estão relacionadas com as intenções que determinam as ações do poder público; com o que o governo escolhe fazer ou não fazer; com as decisões que têm como objetivo implementar programas (projetos, ações etc.) para alcançar objetivos e metas em uma determinada sociedade; com a regulamentação (leis, resoluções etc.) da educação; com a luta de interesses os atores sociais (setor público e privado); ou ainda, com atividades de um governo, implementadas por agentes públicos ou não, que têm uma influência na vida de cidadãos independentemente da classe social a qual pertence.

Neste sentido, as políticas públicas da educação são entendidas como pertencentes ao conjunto das políticas públicas de cunho social e são a expressão da ação (ou não ação) do Estado e tem o poder público, como seu principal regulador.

Portanto, quando falamos das políticas públicas da educação, estamos nos referindo as dimensões *politics* (jogo de poder etc.); *polity* (estrutura, organização do sistema etc.) e *public policy* (dimensão mais concreta, geralmente relacionada a algum tipo de ação). O 'público' está diretamente relacionado ao fato de que as políticas (*policies* ou *public policies*) da educação são de responsabilidade do Estado e se

relacionam com toda a sua organização (*polity*) e, como tal, é disputada por diversos atores sociais (instituições, governantes, movimentos sociais etc.) durante o processo de elaboração (*policy process*), dentro de um determinado 'jogo político' (*politics*).

Então, a partir dessas assertivas, é possível afirmar que uma política pública da educação possui interfaces como qualquer outra política, com menor ou maior grau de conflitos desde o processo decisório até o momento de avaliação.

Portanto, as ações do governo na tentativa de intervir na educação e propor alternativas utilizando as políticas (*policies*) – se essa for a intenção – está permeada por aspectos políticos (*political*) e como tal, não devem ser entendidas através de perspectivas que privilegiem aspectos meramente 'dito técnicos' e, por isso, requerem o uso de subsídios analítico-conceituais capazes de compreender a complexidade das relações entre elas, a sociedade e o Estado, principalmente o processo de implementação.

O CICLO DA POLÍTICA (*POLICY CYCLE*) E O ESTUDO DA IMPLEMENTAÇÃO

A dimensão interdisciplinar que caracteriza não só as investigações na área da política pública de maneira geral, mas também no campo das políticas da educação, aponta para a necessidade de uma interação com acepções, especialmente no que diz respeito ao tratamento analítico de determinados conceitos e categorias e das suas ressignificações.

Em sendo assim, desenvolver aspectos analíticos com maior grau de consistência e delimitação não significa estabelecer um percurso linear do campo, e sim, possibilitar práticas investigativas que possam ter parâmetros que articulem os diversos fenômenos próprios do 'mundo' da política pública e promover elementos que permitam um tratamento mais adequado à complexidade que caracteriza a implementação das políticas da educação.

Os estudos sobre políticas públicas da educação implicam na escolha dos subsídios analítico-conceituais a serem utilizados. E como afirma Amorim e Boullosa (2013, p. 65):

[...] ao contrário do que tradicionalmente se anuncia, a escolha de um instrumento não é uma decisão técnica, mas política, cujos impactos podem ser medidos por meio das relações de poder e das redes sociais criadas a partir dele. Para além dos seus efeitos declarados, os instrumentos promovem a reconfiguração das arenas políticas às quais estão vinculados, reorganizando relações entre os atores, impondo padrões interpretativos e estruturando as políticas públicas de acordo com suas próprias lógicas.

Logo, os subsídios analíticos adotados – Análise de Política (*Policy Analysis*) – aborda o estudo das políticas públicas, como sendo uma atividade multidisciplinar e pode abranger objetos distintos tais como: agenda decisória; os problemas públicos (*issues*); o jogo político (*politics*); a estrutura política (*polity*); a atuação dos atores envolvidos no processo de tomada de decisão (atores sociais); a geração de alternativas de ação (alternativas e formulação da política); as razões para a ação pública; as ações (*public policy*) para solução dos *issues*; o comportamento dos agentes públicos envolvidos no processo de implementação; as consequências e resultados das políticas etc. Bem como, o Ciclo de Política (*Policy Cycle*) é modelo potencialmente construído por três ‘momentos’ ligados através de laços de entrecruzamento e realimentação: formulação, implementação e avaliação.

Então, considerando tais subsídios, em um primeiro momento a política é formulada (formação da agenda decisória, definição do problema, elaboração de alternativas, tomada de decisão etc.). Isto é, concebida pelos ‘tomadores de decisão’ no âmbito de um processo decisório que pode assumir características variadas. Pode ser democrático e participativo, autoritário, ‘de gabinete’; ‘de baixo para cima’, ou ‘de cima para baixo’; de tipo racional e planejado, ou incremental e mediante o ajuste mútuo entre os atores sociais intervenientes; com ou sem manipulação e controle da agenda pelos atores com maior poder etc.

Então, o que é um problema (situação problema) que geraria um assunto de interesse público (*issue*) que demandaria uma ação, sob forma de política pública?

Um problema só existe quando uma situação adversa se torna foco de interesse de um ator social. Isto ocorre devido ao mal-estar claramente percebido que produz o resultado de algum jogo em que ele está envolvido. Ou em menor medida, à identificação de que o jogo contém oportunidades cujo resultado pode beneficiá-lo.[...] um problema pode ser uma situação ou estado negativo, uma má utilização de recursos, uma ameaça ou uma intenção de não perder uma oportunidade (Dagnino; Cavalcanti; Costa, 2016, p.146-147).

Portanto, o conjunto dos problemas percebidos por um ator social (indivíduo ou grupo social envolvido com uma política (a partir de sua perspectiva, experiência de vida, valores, crenças, interesses e posturas político-ideológicas) compõe sua agenda particular. Dito isto, tanto os atores sociais (agenda particular) quanto o governo (agenda de governo) expressam valores e interesses (Dagnino e Cavalcanti, 2015) que podem ser divergentes ou não.

E como o problema passa a ser de ‘interesse e público’? Teoricamente, o problema, ao atingir a agenda decisória, passa por um processo de ‘institucionalização’ dentro do espaço de legitimação no qual obtém o reconhecimento da necessidade de uma intervenção pública, tornando-se ‘assunto de interesse público’. A partir daí, uma outra arena de disputa entre atores sociais é estabelecida. Então, a definição do ‘assunto de interesse público’ pode ser a chave para que posteriormente sejam definidas alternativas capazes em

Assim, a agenda decisória (do processo decisório ou do processo de formulação da política) é o conjunto de problemas ou demandas que os que governam (ocupam o aparelho de Estado num determinado momento) admitem (voluntariamente ou sob pressão) e classificam como ‘assuntos’ sobre os quais vão atuar (Dagnino e Cavalcanti, 2015; Dagnino; Cavalcanti; Costa, 2016).

Deste modo, o jogo de interesses e de poder entre os atores envolvidos no processo de formação da agenda decisória é uma característica particular de cada política pública, inclusive na área educacional.

A tomada de decisão é considerada como o processo de responder ao assunto mediante a busca de alternativas para solucioná-lo. Ou seja, o momento da tomada de decisão no *policy process* pode ser definido por uma escolha de ‘alternativas de política’

que foram geradas dentro do sistema político onde diferentes soluções potenciais para um dado assunto ou ‘problema público’ devem ser consideradas.

Segundo o Ciclo de Política (*Policy Cycle*) depois da política ser formulada pelos ‘fazedores de política’ (*policymakers*), inicia-se a sua implementação mediante os órgãos e mecanismos existentes ou especialmente criados pelo governo e Estado. Dependendo do grau em que estão definidas as metas, recursos, prazos etc., da política, e do poder político da população alvo, os burocratas exercem seu poder delegado pelo Estado.

E, finalmente, ocorreria a avaliação da política. Deste modo os resultados – entendidos como produtos e metas definidos e esperados num âmbito mais restrito – e impactos entendidos como implicações sobre um contexto mais amplo e muitas vezes não esperados ou desejados decorrentes de sua implementação – são comparados com o que foi definido no momento da formulação. Teoricamente é nesse momento que são apontadas as direções de mudança e as ações a serem implementadas num momento posterior ou há indicação do encerramento da política.

O ESTUDO DA IMPLEMENTAÇÃO

Tal como já explicitado, a Análise de Política (*Policy Analysis*) através do Ciclo de Política (*Policy Cycle*) idealmente ‘modelizado’, decompõe o processo de elaboração de políticas (*policy process*) como constituído de três momentos que se realimentam: formulação, implementação e avaliação.

O momento de implementação pode ser abordado a partir de vários modelos, dentre eles estão: o modelo *Top-down* (de cima para baixo) e *Bottom-up* (de baixo para cima). Esses modelos possuem ao mesmo tempo o viés descritivo (alternativa para o estudo, explicação dos processos pelos quais as políticas são implementadas e o viés prescritivo (alternativas a serem adotadas pelos formuladores ou implementadores).

O modelo *Top-down* enfatiza a perspectiva dos burocratas de alto nível hierárquico dentro do processo de elaboração de uma política pública e, até certo modo, coloca a responsabilidade quase que exclusivamente aos que ‘comandam’. Teoricamente, a implementação corresponderia à execução de atividades com vistas ao cumprimento de metas definidas durante o momento da formulação e que seria desencadeada de maneira lógica e racional e sem dificuldades.

Nessa perspectiva a política pública é um ‘jogo de uma rodada só’ onde é subordinada ao *déficit* de implementação. Ou seja, os problemas de implementação ocorrem por à falta de recursos, tempo, autoridade etc. Ela se limita, por isso, à consideração de elementos e indicadores, em geral (ou preferencialmente) de tipo quantitativo a partir dos quais se faz a aferição do sucesso ou fracasso de uma política.

Nessa perspectiva, a maioria dos estudos da implementação envolve: a consecução das metas, o processo de alocação de recursos materiais, financeiros e humanos, os prazos etc., e, sobretudo, quando não ocorreu uma precisa definição dos resultados a atingir, na avaliação do impacto da política ou dos programas que ela abarca etc. Definindo esses parâmetros seria possível, através de uma avaliação, aferir o grau de eficácia e eficiência das políticas, assim como os seus efeitos (efetividade) vis a vis a implementação.

O Modelo *Bottom-Up* (de baixo para cima) segue em uma direção contrária ao modelo *Top-down*. Nele o papel dos implementadores é considerado de suma importância para o sucesso ou fracasso de uma política (Cavalcanti, 2012) por considerar a implementação como processo contínuo e complexo que envolve inúmeras intenções (políticas e técnicas), ações e interferências. Nesse modelo, os implementadores (burocratas) são considerados muito mais próximos dos problemas reais dos cidadãos (público-alvo) do que os tomadores de decisão (*policymakers*) que se localizam, geralmente, no topo do sistema político. Segundo Cavalcanti (2020, p. 44964)

[...] os implementadores – burocratas de nível de rua (*street level bureaucrats*) – que trabalham diretamente com o público-alvo possuem liberdade para alterar e adaptar a política à uma determinada realidade (Lipsky,1980). Isso pode gerar

decisões efetivas denominadas de “exercício de discricionariedade”, sendo que o “grau de manobra” varia em função do nível em que os implementadores se encontram na hierarquia; na proximidade e posição que ocupam em relação ao público-alvo da política (Cavalcanti, 2012; Lotta, 2012, 2019).

No momento da implementação quando se pretende transformar os ‘planos’ (ideias, intenções etc.) em ‘ações concretas’, pode haver uma negociação capaz ou não de ser levada em consideração, tornando-o dinâmico e que é feito com um grau de ‘discricionariedade’. Deste modo, a implementação transcorre quando os burocratas vão adaptando a política formulada à realidade, as regras de formação do poder econômico e político, ao jogo entre os atores sociais etc. Nesse sentido,

A discricionariedade, entretanto, não pode ser confundida com a arbitrariedade, uma vez que os implementadores, mesmo tendo certo “grau de manobra” estão vinculados ou limitados quanto à maneira, objetivo, recursos etc., que disponibilizam durante o exercício discricionário. Também, não pode ser considerada como uma imprevisibilidade, pois o “grau de manobra” e o “poder discricionário” são, até certa medida, concedidos propositadamente, para que a atuação dos implementadores se adapte a uma situação concreta no decorrer do processo de implementação. (Cavalcanti, 2020, p.102218-102219).

Deste modo, os burocratas do nível de rua (*street level bureaucrats*) promovem mudanças na política, adaptando-a aos contextos de ação e isso ocorre por meio do exercício da discricionariedade que pode ser fundamentada em ‘motivos’ como: caráter profissional da atuação; limitação de recursos (qualquer natureza); restrições de supervisão; dificuldades em controlar as atividades; ambiguidade dos descritores das políticas (objetivos, estratégias etc.) etc. Portanto, a discricionariedade desses burocratas afeta o andamento e os resultados das políticas públicas.

Nesse sentido, “a discricionariedade não é, por natureza, boa ou má. Mas ela pode ter efeitos positivos ou negativos” (Lotta, 2019, p.32). Sua interpretação depende em parte de julgamento de valores.

[...] Ela é uma questão decorrente de fatos na medida em que depende das formas nas quais a discricionariedade é exercida e dos resultados da tomada de decisões discricionária. Ela é um julgamento de valores na medida em que estes

resultados são encarados positiva ou negativamente (Adler e Asquith, 1980 *apud* Ham e Hill, p.168-169.).

Portanto, a implementação das políticas da educação, quando os processos são convertidos em 'ações', envolve muita mais do que aspectos técnicos. Isto significa dizer que, durante a implementação dessas políticas, as ações planejadas para determinado período podem sofrer transformações a depender da posição dos implementadores responsáveis pela sua 'materialização' no nível meso (secretarias, órgãos etc.) ou micro do sistema (instituições de ensino). Segundo Lipsky (1980) as burocracias de nível de rua são os locais nos quais os trabalhadores interagem diretamente com cidadãos no curso de suas tarefas e que têm substancial discricção na execução de seu trabalho.

Acreditamos que a discricionarieidade, por um lado, é necessária, uma vez que a implementação das políticas da educação e tudo que a envolve em muitos casos, requer respostas as circunstâncias complexas e individuais, bem como, exige ponderações por parte de quem está materializando no nível meso (secretarias, órgãos etc.) e micro (gestores escolares, coordenadores, professores etc.). No limite, podemos até dizer que eles são pressionados a responderem às demandas e encaminharem uma 'solução' em sentido diferente do planejado na estrutura normativa e organizacional da política da educação.

Desta forma, a partir da intenção em 'operacionalizar' a política, os implementadores possivelmente poderão alterar o resultado e o próprio conteúdo da própria política. Por outro lado, a ação discricionária ao conceder certa autoridade aos implementadores do nível de rua, podem potencialmente prejudicar o próprio processo de implementação, como também, penalizar os beneficiários (público-alvo) para o qual, a política da educação inicialmente foi elaborada, tendo em vista que as ações podem derivar "da resistência e boicotes realizados por grupos ou setores negativamente afetados pela política – em muitos casos setores da própria máquina administrativa estatal" (Silva, *et al*, 2000, p.10).

Assim, a partir da discricionariedade do burocrata de nível de rua é possível indicar que a política pública da educação não é elaborada apenas no momento da formulação, mas de forma contínua sendo (re) formulada e alterada durante a implementação. Em razão disso, o resultado da implementação, pode não ter vinculações com a política primeiramente formulada.

Sendo assim, no processo de implementação, as instituições de ensino, os implementadores – burocratas do nível de rua – e o contexto são variáveis importantes para a compreensão das políticas públicas da educação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No campo das políticas públicas várias abordagens teórico-metodológicas vêm sendo desenvolvidas e utilizadas para o estudo e explicação das políticas públicas das mais diversas áreas do conhecimento.

Também, ao que parece, a intenção em entender as políticas públicas da educação para melhorar o processo pela qual se constitui vem sendo crescente, principalmente, através de explicações de ‘custo-benefício’ e eficácia administrativa; dos ‘resultados’ (impacto, produto etc.) vis a vis a implementação etc., fundamentados em simplórias e racionalidades do processo de elaboração (*policy process*), ou ainda, na suposta supremacia do ‘bom planejamento’ que garantiria a implementação de maneira satisfatória, não são suficientes para revelar toda a sinuosidade da política pública da educação.

É mister enfatizar que o entendimento das relações e interesses entre Estado, sociedade e políticas da educação depende dos subsídios analítico-conceituais e que os resultados dos estudos variam consideravelmente em função dessa escolha.

A esse respeito, é importante ressaltar que um país democrático não pode prescindir dos modos de tomada de decisão e implementação das políticas públicas de maneira geral, como também, as da educação. Suas características, as dimensões (*politics* e *polity*), assim como, as estruturas decisórias, amplitude e seletividade

de assuntos (*issues*), inclusão e exclusão de atores sociais dentre outras variáveis devem ser consideradas.

Há que se ponderar também neste contexto, a dimensão interdisciplinar que caracteriza não só as investigações na área das políticas públicas, mas o próprio campo da educação em seu conjunto. Com efeito, é a apropriação de subsídios analítico-conceituais provenientes de outros campos do saber, que possibilitará o desenvolvimento e ampliação do campo. Neste sentido, é importante ter sempre presente a necessidade de uma interação efetiva com as formulações concernentes, sobretudo no que diz respeito ao tratamento analítico de determinados conceitos e categorias e das suas ressignificações, particularmente que se mostram essenciais na abordagem dos objetos empíricos.

É importante esclarecer que não se está postulando um desenvolvimento linear do campo, e sim, práticas investigativas que possam ter por parâmetro elementos comuns que articulem as diversidades, de resto, necessárias ao próprio avanço do conhecimento das políticas públicas da educação.

REFERÊNCIAS

AMORIM, S.; BOULLOSA, R. de F. O estudo dos instrumentos de políticas públicas: uma agenda em aberto para experiências de migração de escala. Disponível em: <http://revistas.unama.br/index.php/aos/article/viewFile/52/28>. Acesso em: mar. 2021.

CAVALCANTI, P. A. **Análise de políticas públicas**: o estudo do Estado em ação. Salvador: Eduneb, 2012.

CAVALCANTI, P. A. A análise ou avaliação de políticas públicas: eis a questão? In: ROTH DEUBEL, A.N. (ed). **Análisis y la evaluación de las políticas públicas en la era de la participación**: reflexiones teóricas y estudios de caso. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2013.

CAVALCANTI, P. A. O PIBID e a gestão da escola: hiato de implementação? **Brazilian Journal of Development** Curitiba, v. 6, n. 7, p. 44961-44971, jul. 2020. Disponível em: <https://www.brazilianj>

ournals.com/index.php/BRJD/article/view/12921/10970. Acesso em: abr. 2021.

CAVALCANTI, P.A. O Pibid e a discricionariedade dos implementadores. **Brazilian Journal of Development**. Curitiba. V. 6, n.12, p. 102215-102223 dec. 2020. Disponível em: <https://www.brazilianjournals.com/index.php/BRJD/article/view/22192> Acesso em: abr. 2021.

DAGNINO, R; CAVALCANTI, P. A.; SILVEIRA, T. S. da. Planejamento governamental e democratização. **RBPO**. Brasília, Volume 4, nº 2, 2014. Pp 132-149. Disponível em: https://www.asssecorsindical.org.br/files/1414/1838/4498/rbpo_vol4_num2_planejamento_governamental_e_democratiza_o_.pdf Acesso em: abr. 2021.

DAGNINO, R; CAVALCANTI, P.A. O círculo vicioso da gestão pública brasileira. **RBPO**. Brasília. Volume 5, nº 2, 2015. pp: 132 - 160 Disponível em: http://assecor.org.br/files/8514/4769/9027/o_c_rculo_vicioso_da_gest_o_p_blica_brasileira_.pdf Acesso em: abr. 2021.

DAGNINO, R; CAVALCANTI, P. COSTA, G. **Gestão Estratégica Pública**. São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2016.

DIÓGENES, E. M. N.; RESENDE, F. M de P. Estado, classes sociais e políticas públicas. **III Jornada Internacional de Políticas Públicas**. São Luís/MA, 28 a 30 de agosto 2007. Disponível em: http://www.joinpp2013.ufma.br/jornadas/joinppIII/html/Trabalhos/EixoTematicoA/06ecbf2b81e4ba4fb8c3Elione_Fernanda.pdf. Acesso em: 8 nov. 2019.

ENRIQUEZ, C. G; ROCA RUIZ, M. S. (coord). **Política y democracia**. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia, 2001. Lecturas de Ciencia Política.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas (PPP)**, n.21. p.211-259, 2000.

HAM, C.; HILL, M.: The policy process in the modern capitalist state, Londres: Harvester Wheatsheaf, 1993.

LIPISKY, M. **Street-level bureaucracy**: dilemmas of the individual in public servisse. New York: Russel Sage Foundadtion, 1980.

LOPES, W. de J. F; CABRAL NETO, A. Políticas educacionais na América Latina: uma reflexão sobre as suas diretrizes. **Revista Educação em Questão**. Natal, v. 58, n. 56, p. 1-25, e- 21017, abr./jun. 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/educacaoemquestao/article/view/21017/13125>. Acesso em: abr. 2021.

LOTTA, G. S. O papel das burocracias do nível de rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. *In*: FARIA, C. A. P de. (org.) **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012.

LOTTA, G.S. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. *In*: LOTTA, G. S (org.) **Teorias e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019.

MAINARDES, J. Análise de políticas educacionais: breves considerações teórico-metodológicas. **Contrapontos**, Itajaí, v. 9, n. 1, jan./abr. 2009. Disponível em: https://www.academia.edu/244172/Isso%C3%A1lise_de_pol%C3%Adticas_educacionais_breves_considera%C3%A7%C3%B5es_te%C3%B3rico_metodol%C3%B3gicas s Acesso em: abr. 2021.

MICHEL, E. F. K. Las políticas públicas: algunos apuntes generales. **Revista Ecofronteras**, México, n.16, ago. 2002. Disponível em: <https://revistas.ecosur.mx/ecofronteras/index.php/eco/article/view/465/463>. Acesso em: mar. 2021.

PÉREZ SÁNCHEZ, M. Origen y desarrollo del análisis de políticas. *In*: PÉREZ SÁNCHEZ, M. (ed.). **Análisis de políticas públicas**. Espanha: Editorial Universidad de Granada, Manuales Ciencias Políticas y Sociológicas, 2005.

PIRES, R. R. C. A implementação de políticas públicas nos encontros entre burocratas e destinatários: contribuições da sociologia do guichê. Disponível em: https://www.academia.edu/29308498/A_implementa%C3%A7%C3%A3o_de_pol%C3%Adticas_p%C3%BAblicas_nos_encontros_entre_burocratas_e_destinat%C3%A1rios_contribui%C3%A7%C3%B5es_da_sociologia_do_guich%C3%AA?email_work_card=title . Acesso em: dez. 2023.

- ROTH DEUBEL, A. N. **Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación.** Colombia: Aurora, 2006.
- ROTH DEUBEL, A. N (ed). **Enfoque para el análisis de políticas públicas.** Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2010.
- ROTH DEUBEL, A.N. Análisis e evidencia científicas y argumentos para la formulación de políticas públicas. *In: Porras, S. I. M. El Análisis y la evaluación de las políticas públicas en la era de la participación: reflexiones teóricas y estudios de caso.* Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2013.
- RUA, M. G. **Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos.** Disponível em : <https://www.univali.br/pos/mestrado/mestrado-em-gestao-de-politicas-publicas/processo-seletivo/SiteAssets/Paginas/default/RUA.pdf> . Acesso em: mar. 2021.
- SILVA, P. L. B.; MELO, A. M. B. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos". **Caderno de Pesquisa**, Campinas, SP, n. 48, Núcleo de Estudos de Políticas Públicas, Universidade Estadual de Campinas, 2000.
- TRABADA, A. L. Entre la ciencia política básica y la ciencia política aplicada; de la política a las políticas, del análisis a la gestión. *In: RIPS (Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas)*, v.2, n.1-2, 63-81, 2003.
- VARGAS VELASQUEZ, A. V. **Notas sobre el estado y las políticas públicas.** Colombia: Almudena, 2001

CAPÍTULO 16

ATIVIDADES EXTRAESCOLARES: VIA DE DIFERENCIAÇÃO EDUCACIONAL PERSONALIZADA NA ALTA MODERNIDADE

Fernando Vizotto Galvão

Resumo: O capítulo procura problematizar a tendência de proliferação da participação de crianças e jovens em atividades extraescolares. Dialogando com a concepção de estratégias de reprodução, conforme proposta por Bourdieu, e com autores que analisam os processos de individualização na contemporaneidade, aponta como a participação em atividades extraescolares tende a se ajustar tanto a interesses relacionados à diferenciação educacional quanto a contextos em que processos de escolha-consumo são notados como relevantes para a conformação estilos de vida. Entre as conclusões, é possível destacar que as atividades extraescolares tendem a atuar como uma via de diferenciação educacional personalizada, produzindo desigualdades educacionais que podem ser ocultadas pela tendência de valorização da liberdade individual de escolha.

INTRODUÇÃO

O que me interessa neste momento é fugir à engrenagem, saber se o inevitável pode ter uma saída.

(Albert Camus, *O estrangeiro*)

A tensão entre o público e o privado tem sido uma das características no desenvolvimento do campo educacional, inclusive no caso da educação brasileira. Em geral, captamos ou expressamos essa tensão no debate público, onde perspectivas e discursos sobre a

atuação do Estado e do setor educacional privado podem ser discutidos, validados ou contestados. Com menos frequência, estendemos a reflexão sobre a dinâmica público-privada para as práticas e rotinas dos indivíduos (inclusive para nossas próprias práticas), algo que seria importante, já que a ação privada de indivíduos pode ter consequências sociais relevantes, produzindo situações de injustiça ou resultando em desigualdades.

Tendo em vista esse segundo tipo de exercício, proponho neste capítulo uma breve análise da tendência de crescimento da participação de crianças e jovens em atividades extraescolares, via de formação paralela à escola, potencialmente (re)produtora de desigualdades, e que tem se ajustado tanto a situações de competição educacional quanto à valorização de processos de escolha e consumo na contemporaneidade, processos que têm se espalhado por diferentes esferas da vida dos indivíduos e que estariam associados à dinâmica de conformação de identidades.

Além de dialogar brevemente com autores que tratam da participação em atividades extraescolares em diferentes contextos, procuro mobilizar elementos da obra de Pierre Bourdieu e de autores que se dedicam à análise de processos de individualização em sociedades pós-tradicionais, como Anthony Giddens, Zygmunt Bauman e Norbert Elias. O capítulo conta com esta introdução, a próxima seção e considerações finais.

O CRESCIMENTO DA PARTICIPAÇÃO EM ATIVIDADES SUPLEMENTARES: OLHARES POSSÍVEIS

A competição educacional não é algo novo. Em cada contexto, a partir do momento em que vantagens educacionais se associam a vantagens sociais, ou a partir do momento em que a posse de títulos ou certificados escolares é entendida como via de acesso a condições de vida satisfatórias ou como forma de legitimar posições sociais a serem ocupadas, a competição entre *indivíduos* por melhores posições no campo educacional se tende a se instaurar.

Por mais que possa ser reflexo de investimentos familiares, cabe destacar que a vantagem educacional, sempre relativa aos bens educacionais possuídos pelos demais, é individual. Transmitida por vias diretas (por meio do acesso a escolas prestigiadas, por exemplo) ou indiretas (por meio de apoio ou incentivos dos genitores em relação aos estudos, por exemplo), tal vantagem rende retornos exclusivamente ao indivíduo que as possui, em uma dinâmica de apropriação privada de um bem público desigualmente distribuído.

Nessa dinâmica de competição, não basta ter uma boa educação (qualquer que seja a definição dada para “boa educação”), é preciso estar à frente dos demais, conquistar posições e lutar para não perder o lugar já ocupado. Nessa luta desenfreada por um sucesso educacional que promete se reverter em sucesso social individual, diversas estratégias têm sido relatadas ao longo das últimas décadas, tanto pelos membros das elites quanto por frações de camadas médias e populares. Geralmente à frente nessa competição, utilizando a ampla liberdade de escolha que seus recursos materiais e simbólicos viabilizam, membros de diferentes elites têm recorrido à educação escolar em instituições privadas prestigiadas, estratégia que complementa uma trajetória educacional marcada por tantos outros privilégios (Brandão e Lellis, 2003; Almeida e Nogueira, 2002). Com menos possibilidades de escolha, membros de camadas médias acumulam o capital escolar possível, acessando escolas que prometem resultados promissores em exames (que serão importantes para a viabilização de trajetórias educacionais e profissionais entendidas como promissoras) e que ao mesmo tempo sinalizam distanciamento simbólico do grupo social do qual querem manter distanciamento simbólico e espacial (Bourdieu, 2017; Canales *et al.*, 2016).

Com muito menos possibilidade de participar do jogo de concorrência educacional, membros das camadas populares muitas vezes buscam as escolas públicas que são consideradas melhores, por vezes pagando o preço de grandes deslocamentos (em termos de tempo e riscos, mas também arcando com o cansaço da jornada até a escola). Além disso, apostando o que podem na via educacional, essas famílias muitas vezes incorrem em grande sacrifício ao incentivarem

os filhos a se dedicarem exclusivamente aos estudos até o final do ensino médio (Santos, 2018).

Nesse contexto, uma diversidade de estudos tem procurado compreender quais as formas assumidas pela competição educacional no decorrer do tempo ou, alternativamente, quais têm sido os instrumentos utilizados pelos indivíduos nessa competição. Nesse sentido, um conjunto significativo de pesquisas, conduzidas em diferentes contextos, têm indicado a proliferação da participação de crianças e jovens em atividades extraescolares como forma de aquisição de vantagens educacionais (Pinto *et al.*, 2014; Buchmann *et al.*, 2010; Silova, 2010; Smyth, 2009; Southgate, 2009; Bray, 2007; Stevenson e Baker, 1992)

Geralmente preocupadas com a participação de crianças e jovens em atividades extraescolares relacionadas ao currículo escolar e que podem impactar positivamente a progressão dos estudantes em exames escolares e em processos seletivos para o ensino superior, essas pesquisas têm indicado que estudantes socialmente privilegiados acessam com maior probabilidade atividades como aulas particulares, cursos pré-vestibulares ou cursos de idiomas (entre outras), acumulando vantagens educacionais em relação aos que não podem acessar essas atividades (Galvão, 2022).

Nesse sentido, deslocando elementos da teoria de Pierre Bourdieu para a análise do tema, pode-se dizer que essas atividades constituem exemplos de instrumentos de estratégias de reprodução social, já que famílias relativamente privilegiadas (em termos da posse de capitais econômico, cultural, social e simbólico) utilizariam seus recursos para viabilizar a manutenção ou melhora de posições sociais de seus filhos, por essa via educacional extraescolar. Conforme propõe Bourdieu:

As estratégias de reprodução – conjunto de práticas, do ponto de vista fenomenológico, bastante diferentes, pelas quais os indivíduos ou as famílias tendem, inconsciente ou conscientemente, a conservar ou aumentar seu patrimônio e, correlativamente, a manter ou melhorar sua posição na estrutura das relações de classe – constituem um sistema que, sendo o produto do mesmo princípio unificador e gerador, funciona e transforma-se como tal. Por intermédio da disposição em relação ao futuro – que, por sua vez, é

determinada pelas oportunidades objetivas de reprodução do grupo –, estas estratégias dependem, em primeiro lugar, do volume e estrutura do capital a ser reproduzido, ou seja, do volume atual e potencial do capital econômico, do capital cultural e do capital social, possuídos pelo grupo, assim como de seu peso relativo na estrutura patrimonial. E, em segundo lugar, do estado – por sua vez, dependente do estado de relação de força entre as classes – do sistema dos instrumentos de reprodução, institucionalizados ou não (estado de costumes e da lei sucessória, do mercado de trabalho, do sistema escolar, etc.): mais precisamente, tais estratégias dependem da relação estabelecida, em cada momento, entre o patrimônio dos diferentes grupos e os diferentes instrumentos de reprodução, a qual define a transmissibilidade do patrimônio, fixando as condições de sua transmissão, ou seja, o rendimento diferencial que possa ser oferecido aos investimentos de cada classe ou fração de classe pelos diferentes instrumentos de reprodução. (Bourdieu, 2017, p. 122)

Entendidas como instrumentos de estratégias de reprodução, as atividades extraescolares se somariam a outras tantas estratégias, como a escolha das escolas, o acompanhamento da escolarização empreendido pelos pais (na forma de incentivos, de acompanhamento das tarefas de casa, da participação em reuniões escolares etc.) ou a realização de intercâmbios. Vale notar que instrumentos e estratégias são desigualmente distribuídos entre indivíduos/famílias que ocupam posições distintas no espaço social, ocorrendo a possibilidade de acúmulo de estratégias em um extremo e pouca margem de *escolha* no outro extremo. Na verdade, quanto maior a privação e a escassez de recursos (materiais e simbólicos), menores são tanto as possibilidades de acesso a instrumentos de viabilização do sucesso educacional/social almejado quanto as possibilidades de apropriação das regras do jogo da competição educacional.

Ainda que os estudos sobre o tema indiquem a alta prevalência de participação em atividades extraescolares em países da Ásia – Japão, Coreia do Sul e Hong Kong são exemplos recorrentes de grande disseminação dessas atividades –, os estudos sobre o tema apontam para a tendência de proliferação desse mercado privado paralelo à escola em todo o mundo (Bray, 2015). Em alguns casos, o ganho de importância dessas atividades tem levantado a preocupação de que elas assumam o protagonismo no campo

educacional, com a educação escolar ficando em segundo plano, situação em que as escolas se transformariam “[...] em mera agência de legitimação e de certificação de conhecimentos obtidos à sua margem” (Costa *et al.*, 2009, p. 87). Esse tipo de preocupação pode ser visto, por exemplo, entre as autoridades educacionais do Egito, país que conta com altas taxas de participação em atividades extraescolares, e que têm empreendido esforços no sentido de “trazer a aprendizagem de volta à sala de aula”, conforme fala do ministro da Educação do país (Bray, 2021, p. 77). As transcrições a seguir, extraídas de pesquisas conduzidas em diferentes contextos, ilustram a dinâmica entre o ensino regular e as atividades extraescolares, tendo por base situações de competição educacional:

[...] as famílias dos melhores alunos de cada turma insistem para que eles participem de cursos suplementares para que eles permaneçam entre os melhores da turma, enquanto as famílias dos estudantes que estão perto de serem os melhores da turma insistem para que eles participem de cursos suplementares para que eles possam alcançar as melhores posições. (Bray e Kwok, 2003, p. 617, tradução nossa)

Nós não ouvimos o professor nas aulas regulares. Nós comemos e bebemos, e às vezes sonhamos acordados. O professor não se importa... Nas aulas do curso suplementar, eu me concentro. Todos se concentram. As coisas que o professor do curso suplementar diz são úteis. Elas são orientadas para os exames. (fala de entrevistado disponível em Fung, 2003, p. 188, tradução nossa)

O período do cursinho foi um dos períodos mais exaustivos, porque eu simplesmente, eu parei de prestar atenção no ensino médio, basicamente, e eu só focava no cursinho, porque não tinha como eu focar nas duas coisas e, tipo, eu... eu levei o ensino médio, tipo, com muita tranquilidade, mas meu maior foco era sempre no cursinho [...]. (Mônica, em entrevista para Galvão, 2022, p. 161)

Como indicado nas falas, a competição educacional tem sido um dos impulsionadores da demanda por atividades extraescolares, sobretudo por aquelas que são percebidas como importantes para a viabilização de bons desempenhos em exames. Proponho aqui, contudo, um olhar mais abrangente sobre o tema. Levando em conta que o mercado que se forma em torno de cursos extraescolares

abrange uma diversidade de atividades (esportivas, artísticas, cursos de idiomas voltados ou não ao preparo para o trabalho, cursos relacionados ao uso de tecnologias da informação etc.), que essas atividades podem configurar espaços importantes de socialização, que podem operar como fatores simbólicos de pertencimento social – rendendo retornos aos que as acessam mesmo que sejam experienciadas de forma despretensiosa (sem a intenção de ganhos) – e que podem estar relacionadas a aspectos eventualmente valorizados no ensino regular (como disciplina ou criatividade), entendo que uma gama mais ampla de atividades extraescolares possa ser considerada nos estudos sobre o tema. Esse escopo mais amplo englobaria, portanto, tanto as atividades que são frequentadas como forma de viabilização de trajetórias educacionais entendidas como desejáveis quanto as atividades não diretamente (ou não intencionalmente) relacionadas aos processos de escolarização ou de preparo para exames, mas que de qualquer forma representam experiências formativas importantes aos que podem acessá-las.

Tendo por base esse escopo amplo de atividades extraescolares, chamo a atenção para uma outra característica, além da competição/diferenciação educacional, que talvez explique a disseminação dessas atividades nas últimas décadas: elas constituem uma via personalizada de formação – principalmente no sentido de que os indivíduos podem ter experiências formativas ajustadas a seus interesses e possibilidades, *escolhendo* quais atividades frequentar, mas também no sentido de que, em muitos casos, representam experiências formativas relativamente individualizadas, com professores que atuam de acordo com as necessidades ou interesses dos alunos (ou de acordo com as expectativas e demandas de seus familiares). Estariam, assim, ajustadas aos processos de individualização característicos da modernidade, processos que se intensificam no contexto da modernidade tardia (Giddens, 2002) ou líquida (Bauman, 2001), e que se caracterizam pela centralidade da liberdade-obrigação individual de escolha (e de consumo) nos processos de conformação de estilos de vida e de identidades. Ou, dito de outra forma, proponho que o ganho de importância dessas

atividades possa ser entendido como uma das manifestações da tendência de esvaziamento da identidade-nós – amparada em experiências e valores compartilhados entre membros de grupos ou comunidades locais –, em prol da intensificação da identidade-eu dos indivíduos – amparada em processos de escolhas individuais relativamente descoladas de valores ou pertencimentos vinculados ao contexto local e atrelados ao costume ou à tradição (Elias, 1994).

No contexto da modernidade tardia, marcado por transformações constantes e no qual os indivíduos precisam continuamente tomar decisões acerca dos estilos de vida a serem seguidos, em um processo em que as escolhas feitas refletem a percepção que os indivíduos têm de si mesmos e, ao mesmo tempo, (trans)formam suas identidades, as atividades extraescolares podem representar uma possibilidade relevante de individualização, na medida em que viabilizam experiências formativas relativamente abertas à escolha dos indivíduos e na medida em que se ajustam à natureza mutável dos estilos de vida e das identidades (mutabilidade associada à possibilidade de reflexão e escolha sobre como se deve viver, que seria uma das características que diferencia sociedades pós-tradicionais de sociedades tradicionais). A transcrição a seguir, apesar de longa, é útil para explicitar o ganho de importância dos processos de escolha na dinâmica de conformação de identidades, no contexto da modernidade tardia (ou da alta modernidade):

[...] nas condições da alta modernidade, não só seguimos estilos de vida, mas num importante sentido, somos obrigados a fazê-lo – *não temos escolha senão escolher*. Um estilo de vida pode ser definido como um conjunto mais ou menos integrado de práticas que um indivíduo abraça, não só porque essas práticas preenchem necessidades utilitárias, mas porque dão forma material a uma narrativa particular de autoidentidade.

Estilo de vida não é um termo muito aplicável em culturas tradicionais porque implica em uma escolha dentro de uma pluralidade de opções possíveis, e é “adotado” mais do que “outorgado”. Os estilos de vida são práticas rotinizadas, as rotinas incorporadas em hábitos de vestir, comer, modos de agir e lugares preferidos de encontrar os outros; mas as rotinas seguidas estão reflexivamente abertas à mudança à luz da natureza móvel da autoidentidade. Cada uma das pequenas decisões que uma pessoa toma todo

dia – o que vestir, o que comer, como conduzir-se no trabalho, com quem se encontrar à noite – contribui para essas rotinas. *E todas essas escolhas (assim como as maiores e mais importantes) são decisões não só sobre como agir mas também sobre quem ser.* Quanto mais pós-tradicionais as situações, mais o estilo de vida diz respeito ao próprio centro da autoidentidade, seu fazer e refazer. (Giddens, 2002, p. 79-80, grifos nossos)

Nesse caso, as atividades extraescolares, que podem ser frequentadas em qualquer momento da vida, tendem a atender à necessidade-obrigação de realização de escolhas acerca da própria formação – e dos estilos de vida a serem conformados – de uma forma que o ensino regular geralmente não permite. Além de serem variadas, diferentes atividades podem ser realizadas ou descontinuadas ao longo da vida, sendo possível também a participação simultânea em diversos tipos de atividades, características que atendem à dinâmica de constante transformação da autoidentidade dos indivíduos. Mesmo que sejam oferecidas de forma padronizada e massificada, a possibilidade de escolha acerca de quais atividades suplementares frequentar durante a vida sempre pode viabilizar a cada indivíduo a formação de uma cesta única de consumo dessas atividades, o que contribuiria para a conformação de estilos de vida próprios (sobre isso, ver Giddens, 2002, p. 182-185). No limite, essas atividades poderiam viabilizar experiências bastante personalizadas de formação (e de diferenciação) entre os que podem acessá-las.

Em uma perspectiva mais crítica, Bauman aponta que o caminho da individualização, amparado na valorização da liberdade individual de escolha, tem seu reverso na responsabilização individual pelos empreendimentos malsucedidos (Bauman, 2001, p. 47). Nesse caso, como a iniciativa de escolha em todas as esferas da vida são responsabilidade dos indivíduos, as consequências também seriam. Chega-se, assim, a uma situação em que “Riscos e contradições continuam a ser socialmente produzidos; são apenas o dever e a necessidade de que estão sendo individualizados” (Bauman, 2001, p. 48).

Resumidamente, a “individualização” consiste em transformar a “identidade” humana de um “dado” em uma “tarefa” e encarregar os atores da responsabilidade de realizar essa tarefa e das consequências (assim como dos efeitos colaterais de sua realização). Em outras palavras, consiste no estabelecimento de uma autonomia *de jure* (independente de a autonomia *de facto* também ter sido estabelecida). (Bauman, 2001, p. 44, grifos no original)

Não se engane: agora, como antes – no estágio leve e fluido da modernidade quanto no sólido e pesado –, a individualização é uma fatalidade, não uma escolha. Na terra da liberdade individual de escolher, a opção de escapar à individualização e de se recusar a participar do jogo da individualização está decididamente fora da jogada (Bauman, 2001, p. 47).

Além do exposto, o autor destaca a amalgamação entre a liberdade individual de escolha e a liberdade de consumo. Para Bauman, a modernidade seria marcada pela necessidade-obrigação individual de conformação de identidades a partir de escolhas orientadas pela lógica do consumo, lógica transposta para todas as esferas da vida. Nesse sentido, a modernidade seria caracterizada por uma renovação permanente de escolhas-consumo-identidade que, amparada no interesse individual em detrimento de interesses coletivos, favoreceria a “corrosão e a lenta desintegração da cidadania” (Bauman, 2001, p. 50).

O arquétipo dessa corrida particular em que cada membro de uma sociedade de consumo está correndo (tudo numa sociedade de consumo é uma questão de escolha, exceto a compulsão da escolha – a compulsão que evolui até se tornar um vício e assim não é mais percebida como compulsão) é a atividade de comprar. Estamos na corrida enquanto andamos pelas lojas, e não são só as lojas ou supermercados ou lojas de departamentos ou aos “templos de consumo” de George Ritzer que visitamos. Se “comprar” significa esquadrinhar as possibilidades, examinar, tocar, sentir, manusear os bens à mostra, comparando seus custos com o conteúdo da carteira ou com o crédito restante nos cartões de crédito, pondo alguns itens no carrinho e outros de volta às prateleiras – então vamos às compras na rua e em casa, no trabalho e no lazer, acordados e em sonhos. O que quer que façamos e qualquer que seja o nome que atribuamos à nossa atividade, é como ir às compras, uma atividade feita nos padrões de ir às compras. O código em que nossa “política de vida” está escrito deriva da pragmática do comprar. (Bauman, 2001, p. 95)

A longa transcrição é especialmente útil para a análise de nosso objeto (e certamente extrapola ele). Em um contexto em que ser, escolher e consumir são faces de um mesmo processo, a possibilidade de construir *itinerários* formativos próprios, ajustados aos desejos, necessidades e mudanças (que na modernidade líquida ou tardia são permanentes) tende a ser percebida como relevante, mesmo que as escolhas não sejam possíveis na prática (em parte dos casos, a liberdade de escolha praticamente não existe, dadas as restrições socioeconômicas ou institucionais). Na verdade, no caminho da individualização, a criação de diferenças, a possibilidade de ser único, de levar a personalização ao limite, de consumir experiências formativas ajustadas ao próprio gosto (mesmo que seja um gosto de necessidade e que seja sempre um gosto socialmente produzido, influenciado, entre outras coisas, pelas orientações e contradições experimentadas pelos indivíduos nos processos de transmissão da herança por parte da família (Bourdieu, 2012, p. 587-691)), que também refletem as intenções de pertencimento/não pertencimento social, tende a ser percebida de forma positiva. Propaga-se, assim, na esfera educacional, a valorização de um processo de escolha-consumo que favorece aos que de fato podem escolher, mas que se instaura como valor mesmo entre os que não tem escolha (espécie de meta quase nunca alcançada, a liberdade individual de escolha acaba, em geral, sendo motivo de frustração entre os membros de camadas populares). As falas a seguir, retiradas de entrevistas conduzidas em pesquisa que procurou, entre outras coisas, compreender a percepção de jovens egressos do ensino médio sobre a participação em atividades extraescolares, ilustram a valorização da personalização das experiências via formação extraescolar e a frustração dos que não puderam frequentar as atividades que gostariam:

A escola, às vezes, é muito um negócio que, tipo, todo mundo tem sempre a mesma coisa, né. Então, tipo, todo mundo vai ter isso de ciências, isso de geografia, isso de história, vai ter todo mundo, tipo, a mesma coisa, no mesmo ano... principalmente se você é da mesma escola, vai ser, tipo, no mesmo dia, na mesma hora. A atividade extracurricular, você consegue, tipo, se diferenciar um pouco, né, eu acho. Então, tipo, é a formação individual de cada pessoa, assim... tipo, os seus interesses, você faz o que você quiser, tipo... você fazendo

aí essa pesquisa, você deve tá vendo que deve ter uns cursos, tipo, muito diferentes um do outro, né... então, acho que é legal porque é... tipo, cria esse negócio de diferença, diferenciar as pessoas, de pessoas de interesses diferentes, né. (Arnaldo, em entrevista para Galvão, 2022, p. 147)

Eu fiz equitação. [...] Eu gostava muito de cavalo, meus irmãos já tinham feito hipismo, só que eu queria também... Só que o lugar que eles fizeram tinha fechado. Então, meu pai, ele me levava de manhazinha pra andar a cavalo na represa. [...] Meu pai sempre me levava pros lugares... em hotel fazenda, a coisa que eu mais queria era andar a cavalo... e eu fui pegando o gosto, eu queria aprender. [...] Era uma paixão que eu tinha, eu fiquei... eu quero aprender... e eu resolvi ter aula. (Lia, em entrevista para Galvão, 2022, p. 159)

Inglês, é uma coisa que eu... até hoje não entra muito na minha cabeça. Infelizmente você sai, principalmente da escola pública, sem entender nem o *to be*... Eu lembro que eu fui pro... pra W. [escola privada bilíngue onde trabalhou como jovem aprendiz]... era algo que me impressionava. Eu sentava na... na mesa de almoço e às vezes tinha uma coordenadora de, de alunos, com uma professora, e as duas conversando em inglês. E eu ficava até abismada com aquilo... era muito novo pra mim, né. Era tão natural pra elas, porque eu estava numa escola bilíngue, mas eu não era acostumada a ver isso. Foi na época, ainda, que eu me apaixonei mais pelo inglês, achei mais lindo tudo isso. As crianças pequenininhas falando inglês com as professoras e eu, assim, de boca aberta... [...] Então, era engraçado tudo isso... eu ainda tentei... teve um curso, como fala... oferecido aqui na minha igreja, de inglês, mas foi uma época que eu estava com muitos afazeres e eu não consegui dar continuidade... era gratuito também. Mas é algo que mais pra frente eu quero tentar. (Rita, em entrevista para Galvão, 2022, p. 155-156)

Eu decidi que eu ia... que eu ia fazer faculdade de música. E aí, com isso, eu fui alimentando essa ideia... e fui pesquisar sobre. Aí eu falei, meu, tem que entrar no vestibular, passar no vestibular... e de música é mais complicado, né? Tem prova específica, enfim... e aí eu falei, como que eu vou conseguir isso, né... Aí eu falei com um amigo meu, que ele estudou música durante muito tempo... e aí ele me sugeriu o A., que é... que são aulas de música, de coral, teoria, instrumentos e tal... e é do governo, né... aí eu não tinha que pagar, que era, tipo, meu problema, de pagar. E aí eu comecei a fazer... lá você tem que escolher um instrumento e eu queria, tipo, ou violão, ou piano. E era, tipo, como é público, você tem lista de espera, né... então estava cheio, assim, não tinha como eu fazer nenhum dos dois [e] eu tive que entrar fazendo trompete e eu não queria fazer trompete... mas eu tinha que aprender música pra eu fazer o vestibular... e aí eu fui fazer mesmo assim. (Elis, em entrevista para Galvão, 2022, p. 154)

É importante notar que o processo de individualização pela via das atividades extraescolares não exclui a lógica de competição educacional. A busca por vantagens educacionais permanece, mas em

uma versão personalizada e talvez mais naturalizada, já que a tarefa de competir pode ficar parcialmente encoberta pela busca aparentemente legítima de criação e recriação de identidades, pela busca por realização ou pela tentativa de colocar em prática os planos para a concretização de um *projeto de vida*. Nesse sentido, a busca por uma diferenciação educacional personalizada (Galvão, 2022, p. 32), implicitamente segregadora, pode ser identificada como algo necessário ou positivo, favorecendo discursos que buscam legitimar práticas educacionais mais ajustadas às vontades e *metas* individuais do que a um contexto de compartilhamento e construção conjunta de experiências e saberes. Em outras palavras, parece que o processo histórico e social que tem levado à intensificação dos processos de individualização – que se manifesta nas diferentes esferas da vida dos indivíduos – tem favorecido a alquimia que transforma desigualdades socialmente produzidas em processos de diferenciação apreendidos como individuais e necessários. Nesse contexto, espaços/momentos que se baseiam em experiências coletivas, que devem ser compartilhadas por todos, tendem a ser percebidas cada vez mais como restrição aos processos de individualização.

Ainda em diálogo com Giddens (2002), Bauman (2001) e outros autores (Adrião e Garcia, 2017; Aurini e Davies, 2004), pode-se sugerir que a expansão da oferta de atividades suplementares e da demanda por essas atividades está relacionada a processos de privatização e de mercantilização da educação. Do ponto de vista dos ofertantes, atividades antes oferecidas nas escolas ou experienciadas fora de uma *forma escolar* (sobre isso, ver Vincent *et al.*, 2001), passam a ser ofertadas como serviços, com marca própria, tempo de duração, profissionais contratados para produzi-los e preço e margem de lucro definidos. Procurando novos nichos para expansão, detentores de capital investiriam em “novos mercados”, oferecendo “produtos” que, além de valor de uso, passam a ter valor de troca. No caso brasileiro, tanto a crescimento de franquias como a Kumon quanto o aumento do número de escolas de futebol parecem constituir exemplos importantes desse tipo de processo, que se revela tanto no

avanço da oferta privada de atividades de ensino quanto na criação de mercadorias do tipo “curso”, que pegam carona na já difundida e reconhecida *forma escolar*. Giddens (2001) articula de forma especialmente clara a relação entre processos de mercantilização, de consumo e de busca por identidade, em análise que talvez possa ser deslocada para a compreensão do desenvolvimento do mercado de atividades extraescolares.

No período da alta modernidade, a empresa capitalista cada vez mais procura moldar o consumo assim como monopolizar as condições da produção. Desde o começo, os mercados promovem o individualismo na medida em que sublinham direitos e responsabilidades individuais, mas no primeiro momento esse fenômeno diz principalmente respeito à liberdade de contrato e à mobilidade intrínseca ao emprego capitalista. Mais tarde, porém, o individualismo se estende para a esfera do consumo, a identificação das preferências individuais tornando-se fundamental para a continuidade do sistema. A liberdade de escolha individual governada pelo mercado torna-se um quadro que envolve a autoexpressão individual.

A própria corrupção da noção de “estilo de vida”, reflexivamente trazida para a esfera da propaganda, resume esses processos. Os publicitários se orientam por classificações sociológicas de categorias de consumidores e ao mesmo tempo estimulam “pacotes” específicos de consumo. Em maior ou menor grau, o projeto do eu vai sendo traduzido como a posse de bens desejados e a perseguição de estilos de vida artificialmente criados. As consequências dessa situação foram observadas muitas vezes. O consumo de bens sempre renovados torna-se em parte um substituto do desenvolvimento genuíno do eu; a aparência substitui a essência à medida que os signos visíveis do consumo de sucesso passam a superar na realidade os valores de uso dos próprios bens e serviços em questão. (Giddens, 2002, p. 182-183).

Vale notar que intensificação da oferta e do consumo de atividades suplementares, entendida sob as perspectivas de privatização e mercantilização da educação, tende a tensionar a concepção de educação como direito. A oferta de atividades que podem complementar ou se sobrepor ao ensino oferecido nas escolas, que viabilizam uma formação a ser consumida de forma personalizada e estratificada por quem pode pagar por elas e de acordo com as possibilidades de atribuição de sentidos a essas atividades, dialoga com a concepção de educação como um bem, em

oposição à concepção da educação como um direito social. Aqui, a construção e o compartilhamento de saberes e experiências em comunidade cede lugar à aquisição de bens e serviços, segundo as preferências de consumidores; uma formação que viabilize uma compreensão crítica da sociedade pode ser obscurecida por uma formação fragmentada e instrumental; e a expansão de empresas que ofertam esses “produtos” tende a confrontar a expansão de educação pública e gratuita.

Como fica sugerido ao longo do texto, o problema é mais amplo do que o crescimento de um mercado extraescolar. Isto é, a proliferação da via educacional extraescolar seria uma das manifestações educacionais de um processo que se manifesta em diferentes esferas da sociedade, e que se manifesta de diferentes formas no campo educacional. Seria preciso um exame detido das manifestações de processos de individualização em suas diferentes formas, nas rotinas diárias das pessoas, na forma de se comunicar, no convívio familiar, no trabalho, nos momentos de lazer e em outros tantos espaços/momentos de socialização, para uma melhor compreensão do fenômeno. De toda forma, proponho a questão: como vivenciar rotinas e experiências cada vez mais personalizadas – baseadas em processos de escolha-consumo – e, ao mesmo tempo, construir sentidos para experiências coletivas que envolvem trocas, diálogo, formação de consenso, concessão e solidariedade, experimentando situações de compartilhamento que podem inclusive reduzir a margem para a individualização?

Em tempos de construção de pontos de vista, discursos e políticas educacionais que vendem como positivas experiências que criam diferenças e dissolvem o coletivo, talvez seja necessário, mais do que nunca, a luta pela preservação da escola como espaço de experiência compartilhada, que assegura a todos um conjunto de vivências e saberes e em que alunos, professores, familiares e demais membros da comunidade local se percebam como parte do contexto e sociedade em que vivem e não como indivíduos em busca da maximização de interesses privados, responsáveis únicos pelo

sucesso ou fracasso em projetos e metas baseados em escolhas que talvez nem tenham chegado a existir de fato.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesse capítulo, propus que a proliferação de atividades extraescolares seja entendida como manifestação de processos de competição educacional e de processos de individualização. Nesse último caso, seriam uma das manifestações educacionais de experiências baseadas em uma lógica de escolha e de consumo, algo que tenderia a ser notado como positivo e necessário no contexto da modernidade tardia ou líquida, em que as escolhas individuais sobre como viver estariam na base de processos de conformação de identidades.

Entendo, contudo, que a participação de crianças e jovens em atividades extraescolares seja apenas uma das manifestações educacionais desse processo de valorização de escolhas individuais no campo educacional. Nesse sentido, seria importante compreender como as políticas educacionais (ou a ausência delas), em cada contexto e especialmente no caso brasileiro, refletem e reforçam lógicas que tendem a valorizar a criação de diferenças, e como a educação escolar pode constituir um espaço de resistência, onde lógicas de cooperação e de promoção da igualdade sejam fomentadas.

REFERÊNCIAS

ADRIÃO, T.; GARCIA, T. Educação a domicílio: o mercado bate à sua porta. **Revista Retratos da Escola**, v.11, n. 21, p. 433-446, 2017. Disponível em: <https://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/783>. Acesso em: 9 fev. 2024.

ALMEIDA, A. M. F.; NOGUEIRA, M. A. (org). **A escolarização das elites: um panomara internacional da pesquisa**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

AURINI, J.; DAVIES, S. The transformation of private tutoring: education in a franchise form. **Canadian Journal of Sociology**, v. 29, n. 3, p. 419-438, 2004.

BAUMAN, Z. Vida para consumo: a transformação das pessoas em mercadoria. Rio de Janeiro, RJ: Zahar, 2008.

BRANDÃO, Z.; LELLIS, I. Elites acadêmicas escolarização dos filhos. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 83, p. 509-526, ago. 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/N3R6JrD3yDkXtqW5r7mcfNH/?lang=pt>. Acesso em: 9 fev. 2024.

BOURDIEU, P. **A distinção**. Porto Alegre, RS: Zouk, 2017.

BOURDIEU, P. **A miséria do mundo**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

BRAY, M. **Educação sombra na África**: tutoria privada e suas implicações para as políticas públicas. Hong Kong: Comparative Education Research Centre (CERC), University of Hong Kong, 2021. Disponível em: https://cerc.edu.hku.hk/wp-content/uploads/Educa%C3%A7%C3%A3o-Sombra-na-%C3%81frica.Bray_.2021.pdf.

Acesso em: 9 fev. 2024.

BRAY, M. Exacerbating or Reducing Disparities? The Global Expansion of Shadow Education and Implications for the Teaching Profession. International Council on Education for Teaching (ICET), 59th World Assembly, "Challenging Disparities in Education", Naruto University of Education, Japão, 2015. Disponível em: <https://hub.hku.hk/bitstream/10722/222068/1/Content.pdf>. Acesso em: 4 fev. 2024.

BRAY, M. **The shadow education system**: private tutoring and its implications for planners. Paris: UNESCO, 2007. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000118486>. Acesso em: 9 fev. 2024.

BRAY, M.; KWOK, P.. Demand for private supplementary tutoring: conceptual considerations, and socio-economic patterns in Hong Kong. **Economics of Education Review**, n. 22, p. 611-620, 2003. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0272775703000323>. Acesso em: 9 fev. 2024.

BUCHMANN, C.; CONDRON, D. J.; ROSCIGNO, V. J. Shadow education, style: test preparation, the SAT and college enrollment.

Social Forces, v. 89, n. 2, p. 435-461, dez./2010. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/40984540>. Acesso em: 9 fev. 2024.

CANALES, M; BELLEI, C.; ORELLANA, V. ¿Por qué elegir una escuela privada subvencionada? Sectores medios emergentes y elección de escuela en un sistema de mercado. **Estudios pedagógicos**, v. 42, n. 3, 2016. Disponível em: https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-07052016000400005. Acesso em: 9 fev. 2024.

COSTA, J. A.; NETO-MENDES, A.; VENTURA, A. As explicações em estudo de caso: alguns dados da cidade de Aquarela. **Revista Lusófona de Educação**, v. 13, p. 81-88, 2009. Disponível em: <https://revistas.ulusofona.pt/index.php/rleducacao/article/view/551>. Acesso em: 9 fev. 2024.

ELIAS, N. **A sociedade dos indivíduos**. Rio de Janeiro: Zahar, 1994.

FUNG, A. Cram Schooling in Hong Kong: The Privatization of Public Education. **Asian Anthropology**, v.2, n.1, p. 179-195, 2003.

GALVÃO, F. V. **Uma análise das práticas de ensino suplementar no contexto brasileiro**. Tese (Doutorado). Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.

GIDDENS, A. **Modernidade e identidade**. Rio de Janeiro: Zahar, 2002.

NOGUEIRA, C. M. M. Espaço social. In: CATANI, A. M.; NOGUEIRA, M. A.; HEY, A. P.; MEDEIROS, C. C. C. (Org.). **Vocabulário Bourdieu**. 1ª ed. Belo Horizonte: Autentica Editora, 2017, p. 177-179.

PINTO, J.; COSTA, J. A.; SILVA, J. C. Explicações, escolas e sucesso educativo: reflexão em torno da educação sombra. **Indagatio Didactica**, v. 6, n. 4, p. 24-36, dez. 2014. Disponível em: <https://proa.ua.pt/index.php/id/article/view/3905>. Acesso em: 9 fev. 2024.

SANTOS, R. S. **E depois da escola?** Desafios de jovens egressos do ensino médio público na cidade de São Paulo. Tese (Doutorado). Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

SILOVA, I. Private tutoring in Eastern Europe and Central Asia: policy choices and implications. **Compare**, v. 40, n. 3, p. 327-344, 2010.

Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/03057920903361926>. Acesso em: 9 fev. 2024.

SMYTH, E. Buying your way into college? Private tuition and the transition to higher education in Ireland. **Oxford Review of Education**, v. 35, n. 1, p. 1-22, 2009. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/20462436>. Acesso em: 9 fev. 2024.

SOUTHGATE, D. E. **Determinants of shadow education**: a cross-national analysis. Tese (Doutorado). Ohio State University, 2009.

STEVENSON, D. L.; BAKER, D. P. Shadow education and allocation in formal schooling: transition to university in Japan. **American Journal of Sociology**, v. 97, n. 6, p. 1639-1657, 1992. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2781551>. Acesso em: 9 fev. 2024.

VINCENT, G.; LAHIRE, B.; THIN, D. Sobre a história e a teoria da forma escolar. **Educação em Revista**, n. 33, p. 7-47. Disponível em: http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0102-46982001000100002&lng=pt&nrm=isso. Acesso em: 9 fev. 2024.

CAPÍTULO 17

CONTINUIDADES E DESCONTINUIDADES DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS BRASILEIRAS: ALGUMAS EVIDÊNCIAS

Maria José Viana Marinho de Mattos
Cláudia da Mota Darós Parente

Resumo: O texto sistematiza conceitos, fatores e cenários que explicam as continuidades e as descontinuidades das políticas públicas, relacionando-os ao campo da educação. Vários fatores podem contribuir para a continuidade ou a descontinuidade das políticas públicas, a exemplo da alternância de governo, dos resultados positivos de uma política e de pressões de certos grupos. Por meio de uma pesquisa bibliográfica exploratória, foram apresentadas ilustrações do cenário educacional brasileiro, evidenciando rupturas de programas, projetos e ações, mas também continuidades políticas que impedem decisões e avanços importantes na educação brasileira.

INTRODUÇÃO

Seja no âmbito da administração pública, seja no ambiente acadêmico, de forma recorrente, fazemos afirmações de que há uma descontinuidade das políticas educacionais no Brasil. Essa assertiva está estreitamente vinculada, entre outros aspectos, às mudanças políticas que ocorrem a cada quatro anos nos diferentes níveis de governo (federal, estadual ou municipal). Isso significa que a descontinuidade política pode levar à descontinuidade de políticas públicas, isto é, de ações, projetos e programas formulados e implementados por um governo e interrompidos por outro. Frente a esse cenário, questiona-se: quais fatores levam um determinado governo a descontinuar certa política? Existem cenários propícios a

essas interrupções? É possível elencar algumas evidências acerca da descontinuidade das políticas educacionais brasileiras?

Com base nessas indagações, o presente capítulo tem como objetivo sistematizar conceitos, fatores e cenários que explicam a descontinuidade de certas políticas educacionais no contexto brasileiro. Para isso, embasadas no campo de análise da política pública, procedeu-se a uma pesquisa exploratória de cunho bibliográfico. O texto está estruturado da seguinte forma: primeiramente, elencamos aspectos conceituais das políticas públicas e dos elementos que caracterizam a sua descontinuidade. Em seguida, após contextualizarmos o cenário político-legal da educação brasileira no qual são formuladas e implementadas as políticas educacionais, ilustramos alguns aspectos acerca da continuidade e da descontinuidade das políticas públicas na área da educação, sistematizando suas principais características e consequências.

POLÍTICA PÚBLICA E DESCONTINUIDADE: CONCEITOS, CENÁRIOS E FATORES

Para discutir fatores e cenários de descontinuidades, primeiramente é importante conceituar política pública. Vários autores, entre eles, Höfling (2001) e Azevedo (2010), ancoram-se no conceito de Jobert e Muller, para os quais a política pública é compreendida como o Estado em ação ou a própria ação do Estado. Nesse sentido, as políticas públicas são a materialização de ações, projetos, programas e planos sob a responsabilidade do Estado. Conforme Souza (2006, p. 25), a política pública refere-se a um

[...] campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, 'colocar o governo em ação' e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente).

Tomando como referência o chamado ciclo da política pública (Viana, 1996), a partir de uma perspectiva analítica e racional de como operaram as ações do Estado, após a seleção de itens da agenda, as políticas públicas são desenhadas, formuladas e desdobram-se em

planos, programas e projetos que, uma vez implementados, podem ser acompanhados e avaliados. Nesse ciclo, as políticas públicas podem ter resultados satisfatórios ou não.

Do ponto de vista racional, se a política pública é uma resposta a certo problema público, a descontinuidade indicaria que o problema foi resolvido e, portanto, não é mais necessária. Pode também indicar que a política pública em questão deixou de ser adequada à resolução do problema e, sendo assim, deve ser substituída ou reformulada. Porém, o processo decisório envolve outros fatores para além de elementos racionais. Por isso, descontinuar uma política pública pode ser resultado de opções políticas feitas em determinados cenários políticos, sociais, econômicos e administrativos, sem necessariamente envolver uma decisão racional pautada nos resultados efetivos da política.

A forma como as políticas são formuladas e implementadas denotam o nível de aceitação delas e de participação no processo decisório. Essas e outras características indicarão a existência de políticas mais ou menos consistentes, mais ou menos duradouras, com maior ou menor grau de legitimação. Esses aspectos têm proximidade com os conceitos de política de governo e política de Estado. No primeiro caso, há um grau elevado de permeabilidade político-partidária e instabilidade administrativa e econômica. No segundo caso, em função das instâncias de discussão e participação, há maiores chances de legitimação e continuidade (Parente; Rus Perez; Mattos, 2011).

Um dos principais desafios inerentes à discussão sobre a descontinuidade de políticas públicas relaciona-se às diferentes abordagens assumidas pela temática, explorada em distintos campos de estudo transversais, como administração pública, políticas públicas, gestão social e ciência política. A revisão da literatura mostrou a contribuição de estudos e autores de diferentes áreas.

Um dos autores mais referenciados por quem estuda a temática é Spink (1987, p. 57). Em seus estudos sobre organizações públicas, o autor destaca que

A expressão continuidade e descontinuidade administrativa refere-se aos dilemas, práticas e contradições que surgem na Administração Pública, Direta

e Indireta, a cada mudança de governo e a cada troca de dirigentes. Como fenômeno, manifesta-se pelas consequências organizacionais de preencher um sem número de cargos de confiança, explícita ou implicitamente disponíveis para distribuição no interior das organizações públicas.

Embora o foco do autor seja a análise organizacional, possibilita alguns elementos para reflexões acerca da descontinuidade das políticas públicas. A partir de dois estudos empíricos, o autor mostra que organizações da área de serviços seriam mais vulneráveis aos efeitos e às práticas de descontinuidade do que organizações industriais. Menciona ainda que a insegurança e a ansiedade são consequências da descontinuidade. Segundo o autor “uma continuidade administrativa, enquanto mantém a continuidade de serviços, evitaria a esquizofrenia organizacional [...]”. Em alguns países, o crescimento da tecnoburocracia possibilita a operacionalização da “política pública pela força da continuidade”. Por sua vez, a descontinuidade “garante que o governo ‘do dia’ domine a máquina pública em vez de ter que dialogar com ela”. Para superar a dicotomia continuidade e descontinuidade, o autor propõe que se “coloque em primeiro plano a relação do cidadão com o Estado, não como um cliente do Estado, mas como um membro do Estado” (Spink, 1987, p. 64).

Embasado na concepção de Spink (1987) e na legislação brasileira, Couto (2017) explica que, no serviço público, implicitamente, há o princípio da continuidade, ou seja, os serviços essenciais não podem ser descontinuados. Após revisar alguns estudos, o autor percebe que muitos focam nas alternâncias de governo, sendo possível observar o jogo de forças entre funcionários efetivos e gestores “de plantão”.

Assim como adverte Spink (1987), não se deve fazer associação direta entre continuidade administrativa como algo bom e desejável, nem tampouco, entre descontinuidade como algo ruim e indesejável. Há a necessidade de se compreender o fenômeno, inserido em uma perspectiva histórica. É necessário considerar a complexidade da situação. Quando ocorrem mudanças nas instituições e organizações, em geral, mudam os cargos, os programas, as políticas públicas e,

principalmente, as pessoas, porém, as instituições, as organizações permanecem.

Nogueira (2006, p. 13), após a revisão bibliográfica acerca da descontinuidade e da continuidade de políticas públicas, oferece alguns elementos conceituais e analíticos para esta discussão. Primeiramente, caracteriza o cenário de descontinuidade como a

[...] interrupção de iniciativas, projetos, programas e obras, mudanças radicais de prioridades e engavetamento de planos futuros, sempre em função de um viés político, desprezando-se considerações sobre possíveis qualidades ou méritos que tenham as ações descontinuadas. Como consequência, tem-se o desperdício de recursos públicos, a perda de memória e saber institucional, o desânimo das equipes envolvidas e um aumento da tensão e da animosidade entre técnicos estáveis e gestores que vêm e vão ao sabor das eleições.

A partir disso, classifica os estudos sobre descontinuidade de políticas em dois grupos: no primeiro grupo, investigações que mostram que “o fenômeno da continuidade e da descontinuidade dificilmente acontece de forma pura, em seus extremos (completa continuidade ou descontinuidade)”; no segundo grupo, pesquisas que

[...] questionam a predominância da descontinuidade administrativa em projetos, programas ou iniciativas públicas. Mesmo em casos de descontinuidade política (mudança de gestores), a continuidade administrativa se mostra muito mais presente do que se poderia supor. (Nogueira, 2006, p. 15)

O estudo de Spink, Clemente e Keppke (2001, p. 33-34) faz parte justamente desse último grupo. Os pesquisadores analisaram municípios brasileiros e programas, a fim de identificar fatores que contribuíram para a continuidade. Entre os resultados do estudo, “nos municípios dos projetos pesquisados, 54% tiveram descontinuidade política e 46% continuidade”. Apesar dessa descontinuidade política, “de todos os projetos, programas e atividades entrevistados, 88% continuaram após as eleições municipais”. Esse resultado indica a intrínseca relação entre continuidade e descontinuidade, além das especificidades de cada termo quando adjetivados, ou seja, do ponto de vista administrativo, político, econômico etc.

A investigação de Spink, Clemente e Keppke (2001) permitiu também sistematizar fatores que contribuíram para a continuidade ou descontinuidade, o que pode auxiliar no desenvolvimento de outras pesquisas: políticos (compromisso de campanha, por exemplo), técnicos (apoio da administração pública, competência técnica e resultados), parceria (outro nível de governo ou organizações da sociedade civil), impacto positivo do programa e pressão de grupos.

Adicionalmente, Nogueira (2006, p. 27) faz um resumo da literatura sobre continuidade e descontinuidade administrativa, a partir do qual foi possível construir o Quadro 1.

Quadro 1 - Elementos da continuidade e da descontinuidade administrativa

Características da descontinuidade	Consequências da descontinuidade e da continuidade	Fatores para a continuidade
<p>Perda de prioridade na agenda de novos gestores desde mudanças de nome, táticas, objetivos ou estratégias até a interrupção total da atividade, sempre em função de critérios políticos e não-técnicos, de mérito.</p> <p>Acontece em projetos, programas, políticas e até em organizações ou instituições como um todo. Pode ser vista também como o conflito entre a ação de novos gestores ("políticos") e o</p>	<p><i>Descontinuidade:</i> Desperdício de recursos públicos Perda de memória e saber institucional Desmotivação das equipes envolvidas e exacerbação do conflito entre técnicos e políticos.</p> <p><i>Continuidade:</i> Na sua manifestação mais exagerada, a continuidade pode trazer isolamento, contínuismo, dificuldade de adaptação a mudanças</p>	<p>Qualidade e mérito técnico da ação Promoção de parcerias Participação de diversos atores Desenvolvimento de mecanismos institucionais Planejamento com visão de longo prazo Reforço da cultura e da identidade organizacional</p>

quadro de servidores estáveis ("burocratas").	no ambiente e falta de <i>accountability</i> .	
---	--	--

Fonte: Adaptado de Nogueira (2006, p. 27).

Por fim, mencionamos as contribuições de uma pesquisa mais recente realizada por Rosa e Lima (2022, p. 5). Segundo as autoras, a questão da descontinuidade relaciona-se a um campo da política pública chamado *policy change*, cujas preocupações centram-se em conhecer as causas das mudanças das políticas. Para isso, as autoras trabalham com um modelo de análise com foco na “mudança institucional ocorrida em conjunturas críticas de emergência e de ruptura no contexto político [...] para analisar a mudança na política pública”. As análises das autoras baseiam-se na Tipologia de mudanças incrementais, conforme Quadro 2.

Quadro 2 - Tipologia de mudanças incrementais

	Descolamento	Sobreposição	Deriva	Conversão
Remoção das antigas regras	Sim	Não	Não	Não
Introdução de novas regras acima ou ao lado das existentes	-	Não	Sim	Não
Mudança de impacto das regras existentes	-	Não	Sim	Sim
Introdução de novas regras	Sim	Sim	Não	Não

Fonte: Mahoney e Thelen (2009, p. 34) citados por Rosa e Leite (2022, p. 5).

Assim, segundo Rosa e Leite (2022, p. 6), em síntese, existem quatro tipos de mudanças nas políticas públicas: no deslocamento, “a política passou não apenas pela remoção de suas antigas regras, mas também pela introdução de novas”; na sobreposição, “mesmo que antigas e novas regras possam conviver, o ato de introdução de uma nova faz com que ela passe a assumir totalmente ou dividir a importância que antes era concedida exclusivamente à antiga”; na deriva, “a mudança da política alterou o impacto das regras já existentes por conta da própria mudança no ambiente institucional; na conversão, “houve uma mudança estratégica na forma como as regras existentes passaram a ser aplicadas e interpretadas”.

Explicitados alguns elementos principais acerca da descontinuidade das políticas públicas, passamos a explicitar e a ilustrar as especificidades da área educacional.

CONTINUIDADE E DESCONTINUIDADE DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS BRASILEIRAS: ILUSTRAÇÕES

A educação como política pública, sobretudo a partir das últimas décadas do século XX, sofreu importantes mudanças na sua concepção, principalmente a partir dos processos de democratização da sociedade brasileira vividos nos finais da década de 1980 e que resultaram na ampliação dos direitos sociais celebrados na Constituição Federal de 1988.

Considerando o período pós-Constituição de 1988, é possível afirmar que houve importantes avanços em relação à garantia ao direito à educação. A legislação educacional brasileira prevê o acesso gratuito à educação básica a todos e a obrigatoriedade dos 4 aos 17 anos (Brasil, 1988, 1996). Para a oferta da educação básica, a legislação nacional prevê a possibilidade de União, Estados, Distrito Federal e Municípios organizarem seus respectivos sistemas de ensino. No âmbito de cada sistema de ensino são elaboradas políticas públicas que demarcam justamente a ação do Estado na área da educação. Conforme Saviani (2007, p. 1), a política educacional “diz respeito, pois, às medidas que o Estado, no caso, o governo brasileiro, toma relativamente aos rumos que se devem imprimir à educação no país”. De acordo com Höfling (2001), há uma relação direta entre a concepção de Estado e a política implementada em determinada sociedade e período histórico, ou seja, a depender da concepção de Estado, sua ação terá enfoques diferenciados, atento ou não a certas demandas e anseios da sociedade.

No contexto recente, o Plano Nacional de Educação, aprovado pela Lei n. 13.005 (Brasil, 2014) é um bom exemplo das intencionalidades do Estado em relação à área educacional. No entanto, o monitoramento do PNE mostra as dificuldades do Estado

em cumprir as metas estabelecidas, seja porque não formulou ou não implementou suas ações, seja porque descontinuou certas políticas.

Frente a essa constatação, optamos por desenvolver uma pesquisa bibliográfica, de natureza exploratória e qualitativa, tendo como fonte a Base de Dados do Portal Brasileiro de Publicações e Dados Científico em Acesso Aberto (OASIS). A busca combinou os termos “descontinuidade”, “política” e “educação”. Foram encontrados vários estudos que fazem alusão à “descontinuidade das políticas educacionais”, alguns dos quais mencionamos, a fim de sistematizar características e fatores que determinam as descontinuidades, assim como as consequências dessa ação. A seleção dos estudos foi aleatória e privilegiou ilustrar, cronologicamente, a partir da década de 1990, a “continuidade da descontinuidade” de políticas educacionais em âmbito nacional.

Collares, Moysés e Geraldi (1999, p. 212) discutem alguns elementos da educação continuada brasileira e ressaltam que “a descontinuidade se caracteriza pelo eterno recomeçar em que a história é negada, os saberes são desqualificados, o sujeito é assujeitado, porque se concebe a vida como um ‘tempo zero’”. Segundo os autores, a ruptura é parte integrante do processo de continuidade da vida, porém, a descontinuidade, por ser um recomeçar, impede que o processo flua.

No caso de programas de educação continuada, Collares, Moysés e Geraldi (1999, p. 215-216) informam que a descontinuidade ocorre justamente porque resultam de planos de governo e não de “[...] políticas assumidas pelos profissionais do ensino [...]”. Os autores sistematizam o que denominaram “indicadores de descontinuidade”:

- a constante interrupção de projetos, sem escuta e avaliação prévias entre os participantes;
- a suspensão de atividades previstas, até mesmo de encontros de curta duração, em nome do calendário escolar e, ultimamente, em nome dos 200 dias letivos;
- alterações de formatação de programas e projetos e forma de organização de órgãos públicos responsáveis pela execução dos

planejamentos; a rotatividade do corpo docente nas escolas, provocada tanto pelo abandono da profissão quanto pelas transferências, suspendendo atividades em andamento;

- a vulgarização de modelos científicos, tornados “modismos” e transmitidos como “receitas”, em panaceia para todos os problemas.

Essa visão é corroborada por Dourado (2007, p. 925), ao afirmar que a organização e a gestão da educação são “[...] marcadas hegemonicamente pela lógica da descontinuidade, por carência de planejamento de longo prazo”, ou seja, em lugar de políticas de Estado, prevalecem políticas de governo.

A princípio, a mudança de governo e, especificamente, a mudança partidária seria um fator importante para a descontinuidade de certas políticas. No entanto, alguns estudos mostram continuidades e descontinuidades apesar dessa variável. Ou seja, pode existir continuidade de políticas em partidos ideologicamente distintos e descontinuidades dentro do mesmo governo ou do mesmo partido.

Gentil e Costa (2011, p. 269-283) trazem contribuições para a identificação das continuidades e descontinuidades nas políticas de formação de professores no Brasil e suas implicações no que diz respeito às práticas pedagógicas. Primeiramente, as autoras destacam que existe uma continuidade nas políticas de formação de professores caracterizada pela “preocupação com a demarcação de território dessa profissão, materializada em leis, normas, resoluções e decretos que visam definir quem é, o que faz e onde atua esse profissional”. Segundo as autoras, essas continuidades estão alinhadas às “[...] exigências do campo da economia determinando as políticas educacionais [...]”. Por sua vez, “as descontinuidades podem ser percebidas em relação aos resultados das políticas educacionais”, contraditórios em termos quantitativos e qualitativos.

Davies (2016), ao examinar as políticas educacionais dos governos federais do PT (2003 a 2014) e do PSDB (1995 a 2002), identificou várias similaridades, a exemplo da adoção de políticas de avaliação em larga escala e consequente responsabilização das escolas e dos professores e o incentivo à privatização por meio do FIES e do

PROUNI, embora o PT tenha adotado as cotas e, quanto aos profissionais da educação, efetivado o Piso Salarial Nacional para Profissionais do Magistério.

Vale destacar outro importante estudo que analisou a descontinuidade de políticas no âmbito da política nacional de educação especial. De maneira muito sugestiva, já no título do artigo, Rosa e Lima (2022, p. 17) questionam: “Muda o governo, mudam as políticas?”. Em relação aos resultados, as autoras concluíram que “[...] não apenas a mudança de governo, mas a mudança dos atores responsáveis pela gestão da Educação Especial foi fundamental para a deflagração de um processo de tentativa de mudança da política nacional de educação especial”. Segundo as investigadoras, isso ocorreu num contexto de mudança institucional, decorrente da mudança de governo em 2016. Nesse cenário, “[...] os resultados encontrados mostram a *descontinuidade do status quo*, que repercutiu numa proposta de mudança em diversos elementos que são centrais para o desenho da política de Educação Especial”.

Diniz Júnior e Mól (2023, p. 152), ao analisar o Programa Mais Educação do governo federal, destacam que sua trajetória “foi marcada por diversos conflitos que dificultaram a sua continuidade como política indutora no território nacional”. Os autores apresentam informações, sustentadas por estudos de avaliação de impacto realizados por fundações, de que, dentro do próprio governo havia desacordos sobre o programa e seu papel na melhoria da qualidade da educação. Posteriormente, num contexto de instabilidade política em razão do *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, substituída pelo então vice-presidente Michel Temer, a descontinuidade materializou-se pela criação do Programa Novo Mais Educação.

Por fim, destacamos a nossa concordância com Collares, Moysés e Geraldi, 1999, p. 216), quando mencionam o paradoxo da descontinuidade: “condição essencial para que possa haver o continuísmo, pelas mudanças que se destinam a manter inalteradas as relações de saber e de poder”. Por outro lado, “as rupturas [...] constituem a essência da continuidade, ao tecerem novas

possibilidades de caminhos por onde a vida possa fluir, nos diferentes e incertos modos de andar a vida”.

DESCONTINUANDO O ASSUNTO

A discussão sobre continuidades e descontinuidades das políticas públicas procurou atender ao objetivo de sistematizar conceitos, fatores e cenários, relacionando-os ao campo da educação. Inúmeros fatores podem contribuir para a continuidade ou a descontinuidade das políticas públicas, a exemplo de fatores políticos e técnicos, alternâncias de governo, troca de dirigentes, parcerias, resultados positivos da política, pressões de grupos etc.

Ficou evidente a inter-relação entre a continuidade e a descontinuidade das políticas educacionais. As ilustrações no campo da educação mostraram que há continuidade de descontinuidades, com rupturas em programas, projetos e ações. Mas há também muitas continuidades que impedem rupturas importantes que ajudariam na superação de lógicas históricas, políticas, sociais e econômicas e na melhoria da qualidade da educação brasileira. Porém são elementos que ultrapassam os limites deste texto, que precisa ser descontinuado. A título de continuidade, são questões para novos estudos.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Janete Maria Lins de. Reflexões sobre políticas públicas e o PNE. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 4, n. 6, p. 27-35, jan./jun. 2010.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 7 fev. 2024.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 7 fev. 2024.

BRASIL. Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm. Acesso em: 7 fev. 2024.

COLLARES, Cecília Azevedo Lima; MOYSÉS, Maria Aparecida Affonso; GERALDI, J. W. Educação continuada: a política da descontinuidade. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 20, p. 202-219, dez., 1999.

COUTO, José Cláudio Diniz. **Descontinuidade de políticas públicas em educação: ações políticas e alternância de poder**. 2017. 421 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Metodista de São Paulo, São Bernardo do Campo, 2017.

DAVIES, Nicholas. A política educacional nos governos do PT: continuidades ou descontinuidades em relação aos do PSDB?. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, v. 16, n. 67, p. 39-52, 2016.

DINIZ JÚNIOR, Carlos A.; MÓL, Saraa César. Programa Mais Educação: indução e descontinuidade. **Revista da FAEEBA**, Salvador, v. 32, n. 70, p. 145-159, abr./jun. 2023.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 28, n. 100 – Especial, p. 921-946, out. 2007.

GENTIL, H. S.; COSTA, M. O. Continuidades e descontinuidades nas políticas de formação de professores e suas implicações na prática pedagógica docente. **Revista de Educação Pública**, Cuiabá, v. 20, n. 43, p. 267-287, maio/ago. 2011.

HÖFLING, Eloisa Mattos. Estado e Políticas Públicas. **Cadernos Cedes**, nº 55, p. 30-41, nov. 2001.

NOGUEIRA, Fernando do Amaral. **Continuidade e Descontinuidade Administrativa em Governos Locais: fatores que sustentam a ação pública ao longo dos anos**. 2006. 139 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2006.

PARENTE, Cláudia da Mota Darós; RUS PEREZ, José Roberto; MATTOS, Maria José Viana Marinho de. Avaliação, Monitoramento e Controle Social: contribuição à pesquisa e à política educacional. *In:*

PARENTE, Cláudia da Mota Darós; PARENTE, Juliano Mota. **Avaliação, Política e Gestão da Educação**. São Cristóvão: Editora UFS, 2011. P. 15-31.

ROSA, Júlia Gabriele Lima da; LIMA, Luciana Leite. Mudam os governos, mudam as políticas? O caso da Política Nacional de Educação Especial. **Revista Brasileira de Educação**, v. 27, 2022.

SAVIANI, Dermeval. **Da nova LDB ao FUNDEB**: por uma outra política educacional. Campinas: Autores associados, 2007.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SPINK, Peter. Continuidade e descontinuidade em organizações públicas: um paradoxo democrático. **Cadernos Fundap**, São Paulo, Ano 7, n. 13, p. 57-65, abr. 1987.

SPINK, Peter; CLEMENTE, Roberta; KEPPKE, Rosane. **Continuidade e Descontinuidade Administrativa**: uma análise de fatores que contribuem para a manutenção de programas, projetos e atividades públicas de êxito em governos locais brasileiros. São Paulo. Relatório de Pesquisa nº 60/2001. 2001. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/f2a24e3c-9aa7-40df-a318-de0879fc6767/content> Acesso em: 7 fev. 2024.

VIANA, Ana Luiza. Abordagens Metodológicas em Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 2, p. 5-43, mar./abr. 1996.

CAPÍTULO 18

DIREITO MIGRATÓRIO E POLÍTICA NACIONAL DE MIGRAÇÃO, REFÚGIO E APATRIDIA: A IMPORTÂNCIA DA ABORDAGEM CONSENSUAL PARA PROTEÇÃO DA DIGNIDADE HUMANA¹

Flávia M. Uchôa de Oliveira
Gabriela Fernandez
Luís Renato Vedovato
Mary Zhang
Shailen Nandy

INTRODUÇÃO

O mês de junho de 2018 marca o encontro de pesquisadores do projeto “Pobreza Multidimensional no Brasil”, o primeiro passo da aplicação da Abordagem Consensual em nosso país. Em visita à Universidade de Cardiff (Reino Unido), por meio de cooperação entre essa universidade e a Universidade Estadual de Campinas, o Prof. Luís Renato Vedovato (UNICAMP) foi convidado pelo Prof. Shailen Nandy (Universidade de Cardiff) para fazer parte do primeiro uso da Abordagem Consensual no Brasil, com o objetivo de contribuir para que o nosso país siga as recomendações previstas no primeiro Objetivo de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas, a saber, que seja elaborada uma linha de pobreza multidimensional válida e fidedigna para o Brasil. Esse encontro permitiu serem abertos caminhos de conexão entre vários ramos do conhecimento, tais como Educação, Ciências Sociais, Direito, Psicologia Social, Antropologia e Políticas Públicas.

¹ Trabalho resultante de pesquisa financiada pela FAPESP (proc. 2022/15017-5) e pelo CNPq (proc. 403578/2021-3)

O espaço institucional que deu sustentação a esse encontro na Unicamp foi o Laboratório de Políticas Públicas e Planejamento Educacional, o LaPPlanE. Liderado pela Profa. Ana Elisa Spaolonzi Queiroz Assis lá foi aberto o espaço para que os próximos passos fossem dados. O laboratório acolheu o Prof. Vedovato, que à época não estava vinculado à pesquisa na universidade, para avanço do projeto de pesquisa.

Nesses últimos seis anos, foram realizadas importantes etapas da pesquisa. De meados de 2018 ao início de 2019, o planejamento do projeto foi realizado e, no início de 2019, por meio de financiamento do Global Challenges Research Fund (GCRF/UK), os primeiros grupos focais foram realizados, com a coleta de dados encabeçados por estudantes de graduação e de pós-graduação, e pesquisadores da Unicamp. A análise de dados foi liderada pela antropóloga Dra. Gabriela Fernandez e pela psicóloga social Profa. Dra. Flávia M. Uchôa de Oliveira.

Naquele mesmo ano, foi realizado *Workshop* sobre privações e pobreza multidimensional na Universidade de Cardiff, com apoio do Ministério Público do Trabalho (MPT) do Brasil. Pouco antes da pandemia de COVID-19 irromper, em janeiro de 2020, um novo *Workshop* para discussão de resultados de pesquisas ao redor do mundo foi realizado, dessa vez com a reunião de pesquisadores da Universidade Autônoma do México, da Universidade de Buenos Aires, da Universidade de Leeds, da Universidade de Cardiff, da Universidade de São Paulo e da Pontifícia Universidade Católica de Campinas.

Mesmo com a suspensão de grande parte das atividades e a necessidade de distanciamento social do período pandêmico, em meados de 2020 foi levada a cabo uma nova etapa da pesquisa por meio das atividades essenciais de distribuição de mantimentos, desenvolvidas pelo MPT. Nessa etapa, desenvolvemos um estudo piloto com comunidades na cidade de São Paulo. Os resultados deste estudo foram publicados em artigo (Uchôa de Oliveira *et al.*, 2021) e no livro de acesso aberto “Migrações Internacionais e a Pandemia de

Covid-19", organizado pelo Núcleo de Estudos de População "Elza Berquo" (NEPO).

Em 2021, foi realizada a mais abrangente etapa do projeto, com a participação de mais de 2.300 domicílios na capital paulista, com uma amostra representativa da cidade. Resultados dessa etapa também foram publicados em artigos (Uchôa de Oliveira *et al.*, 2023a, 2023b), um deles compondo o dossiê temático sobre a pesquisa numa das mais importantes revistas jurídicas do Brasil, a Revista de Direito Público, no início de 2023.

Ao longo de 2022, por meio do programa Erasmus +, a Profa. Ana Elisa Spaolonzi Queiroz Assis e o Prof. Luís Renato Vedovato foram recebidos pelo Prof. Shailen Nandy, na Universidade de Cardiff para intercâmbio e planejamento dos passos a serem desenvolvidos no projeto. Nesse mesmo ano, a pesquisa foi expandida para o nordeste do Brasil, com a aplicação de sete grupos focais e de questionário com a participação de mais de 1000 domicílios no município de Botuporã, no sudoeste baiano. A Região Metropolitana de Campinas também foi importante campo para pesquisa ao longo de 2022 e 2023, com a aplicação de grupos focais e entrevistas cognitivas nas cidades de Valinhos e Hortolândia.

Cabe ressaltar que a equipe do projeto também foi expandida a partir da cooperação com a Universidade de Oxford, na figura da Dra. Mary Zhang, e com a PUC Campinas, na figura da Profa. Tatiana Giovanelli Vedovato. O Fórum Permanente *The measurement of Multidimensional Poverty through the consensual approach - Outlines of the Concept of Human Dignity*, realizado em agosto de 2023, surge como espaço de fortalecimento do projeto de pesquisa e de sua divulgação para a comunidade científica e entre decisores políticos de nosso país. Devem ser destacados também os financiamentos a pesquisa que foram alcançados, tanto da FAPESP (2022/15017-5) quanto do CNPq (proc. 403578/2021-3), além de financiamentos alcançados no exterior, como o citado GCRF/UK e Erasmus+.

Para uma visão geral da pesquisa, apresenta-se, a seguir, um panorama de como ela se dá, que servirá de guia para as publicações realizadas, que têm sido constantes e mostram que o futuro do grupo

é promissor, especialmente por ter sido recebido para fazer parte do LaPPlanE, que agora comemora seus 30 anos. Que venham muitas vezes 30 anos.

VISÃO GERAL

As principais formas de medição direta da pobreza buscam identificar as privações e os padrões de vida das pessoas, tendo sido construídas em uma longa trajetória (Gordon e Pantazis, 1997). Do mapa da pobreza de Charles Booth, de 1886, até Peter Townsend, no século XX, as pesquisas enfrentavam o desafio de estabelecer as condições de vida das pessoas consideradas em situação de pobreza, vivendo, portanto, em privação.

A teoria da privação relativa, ou seja, a privação relativa ao tempo e o lugar onde se vive, foi desenvolvida por Peter Townsend, em 1979. A metodologia da abordagem consensual, por sua vez, desenvolvida por Joanna Mack e Stewart Lansley é baseada na teoria de Townsend e busca identificar na realidade concreta as privações relativas.

Conforme explicamos em outro espaço (Uchôa *et al.*, 2021), a Abordagem Consensual (AC) é uma metodologia de pesquisa estabelecida e validada internacionalmente, na qual a pobreza é compreendida como um dado relativo, que deve ser estudado a partir dos critérios socioculturais de cada contexto. Dessa forma, seria equivocado pensar e mensurar a pobreza como um dado absoluto relativo apenas à renda (Mack & Lansley, 1985, p. 32).

Na busca por enfatizar o ponto de vista dos atores sociais no processo de definição e medição da pobreza, e recusar uma leitura absoluta e meramente monetária desse fenômeno, Mack e Lansley desenvolveram a AC. Os autores consideram que perguntar ao público em geral o que é considerado como necessidade básica para um padrão de vida digno é um meio efetivo de definir democraticamente o que é pobreza e o que deve ser considerado em sua mensuração tendo em vista sua erradicação.

Os grupos focais são a técnica primordial nessa abordagem (Nandy & Pomati, 2015). Amostras representativas da população são convidadas a discutir e buscar um consenso sobre o que pensam ser as necessidades básicas para que se tenha um padrão de vida digno em seu contexto. A discussão desses grupos é iniciada com a apresentação de uma variedade de itens, serviços, atividades e direitos sociais em uma lista definida previamente pelos pesquisadores.

Com essa lista de itens e atividades, os participantes dos grupos focais são orientados a discutir cada um dos itens buscando classificá-los em três grupos: o grupo de itens considerados necessidades, ou seja, imprescindíveis para um padrão de vida digno; o grupo de itens desejáveis, o que quer dizer, itens que, apesar de sua importância, não são imprescindíveis para que se tenha um padrão de vida digno; e o grupo de itens ditos de luxo, ou itens considerados supérfluos para que se tenha um padrão de vida digno.

Os itens e atividades são testados durante a discussão entre os participantes, aqueles classificados por 50% ou mais do total de participantes como necessidades são nomeados como “necessidades socialmente percebidas”. Deve ser considerada privação forçada aquela que se dá somente quando os indivíduos não têm acesso aos itens e às atividades por falta de recursos e/ou acesso, desconsiderando os itens que eles não possuam por uma escolha pessoal.

As discussões promovidas nos grupos focais, portanto, servem como a base para estabelecer um consenso e definir uma lista que faça sentido em cada contexto sociocultural, sustentada por amostras representativas da população estudada. Por meio dessa lista, a pobreza passa a ser mensurada a partir da “privação forçada das necessidades socialmente percebidas” a que certos grupos ou indivíduos estão sujeitos (Mack & Lansley, 1985, p. 38).

Assim, é possível encontrar consensos entre os respondentes agrupando-os por sexo, classe social, raça e nível educacional. O consenso entre os grupos mostra-se evidente quando se trata de direitos humanos garantidos em tratados internacionais ou direitos fundamentais expostos na Constituição Federal. O direito ao trabalho

decente, por exemplo, foi discutido no artigo “Trabalho decente para uma vida digna: um estudo piloto a partir da abordagem consensual na cidade de Campinas” (Uchôa de Oliveira *et al.*, 2022). Nesse sentido, a universalidade de direitos humanos pode ser evidenciada entre os consultados e mostra-se como um caminho para sua comprovação para toda sociedade onusiana, como definido na II Conferência Mundial de Direitos Humanos, de Viena, em 1993.

A APLICAÇÃO DA METODOLOGIA ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS

As Políticas Públicas devem trazer um caminho para pessoas alcançarem seus direitos e se afastarem de privações. Como grupos enfrentam privações das mais variadas, é relevante consultar a população alvo. Nesse sentido, aplicar a metodologia para aprimorar a política pública em questão mostra-se como a melhor proposta para sua criação e seu aprimoramento.

Assim, seria possível entender, a partir de grupos focais, quais são as necessidades socialmente percebidas pela população alvo. Dessa forma, poder-se-ia construir os contornos da dignidade humana, lembrando que a situação de vulnerabilidade do grupo não interfere na identificação de tais contornos, pois os consensos são altos quando se observam os resultados da pesquisa domiciliar, que é a segunda etapa da pesquisa, seguindo a metodologia.

Além disso, a consulta à população alvo dá centralidade a tais pessoas de forma científica, podendo assim trazer para elas o protagonismo na construção da Política Pública, porém, com amostras que possam representar todo grupo e, conseqüentemente, poder garantir sua dignidade focando na erradicação de suas privações. O lema “nada sobre nós, sem nós” ouvido por James Charlton pela primeira vez na África do Sul em 1993, ainda que uma bandeira forte diretamente associada à luta pelos direitos das pessoas com deficiência, faz sentido em qualquer contexto de minorias vulneráveis e/ou em situação de privação.

CONCLUSÃO

A metodologia que aqui se registra é focada na necessidade de se construir determinada política pública a partir de consulta à população alvo, colocando-a no papel de protagonista da construção da citada política, que deve ser construída por determinação legal.

O método da abordagem consensual para medição da pobreza multidimensional permite identificar privações relativas e, com isso, construir a política que possa atender aquele grupo. Logo, espera-se que a política pública não seja estática e que possa sofrer adaptações, porém, que sejam lastreadas em pesquisas científicas que possam indicar a melhor alteração para a política pública em questão, a partir da que for apresentada pelo governo, permitindo sua atualização no melhor interesse dos envolvidos.

REFERÊNCIAS

GOMES, J. D. G.; OLIVEIRA, V. A. P.; RIBEIRO, L. F.; VEDOVATO, L. R.. Pensando a Pobreza entre Crianças no Brasil: relatório de aplicação de grupos focais a partir da metodologia da Abordagem Consensual. **Pesquisa & Debate** (São Paulo. 1985. On-line), v. 32, p. 1-23, 2020.

LEVITAS, R. 'The concept and measurement of social exclusion' in Pantazis, C., Gordon, D. and Levitas, R. **Poverty and Social Exclusion in Britain**, Bristol, Policy Press, 2006.

LEVITAS, R., Pantazis, C., Fahmy, E., Gordon, D., Lloyd, E. and Patsios, D. **The Multi-dimensional Analysis of Social Exclusion**, London, Department for Communities and Local Government (DCLG), Londres, 2007.

MACK, J., & LANSLEY, S. **Poor Britain**. Londres: G. Allen & Unwin, 1985. <https://www.poverty.ac.uk/system/files/poor-britain-Mack&Lansley.pdf>

PEREIRA, G. Preferências adaptativas: Un desafío para el diseño de las políticas sociales. **Isegoría**, 36, Art. 36. 2007 Disponível em: <https://doi.org/10.3989/isegoria.2007.i36.63>.

TOWNSEND, P. **Poverty in the United Kingdom: A survey of household resources and standards of living**. Londres: Penguin Books, 1979. Disponível em: <https://www.poverty.ac.uk/system/files/townsend-book-pdfs/PIUK/piuk-whole.pdf>

UCHÔA DE OLIVEIRA, F. M. de; NANDY, S.; FERNANDEZ, G. F.; DEL VECCHIO, V.; ASSIS, A. E. S. Q. & VEDOVATO, L. R. O que os brasileiros pensam ser necessário para que se tenha um padrão de vida digno em seu país? Estudo piloto na cidade de São Paulo. **Revista Jurídica Trabalho e Desenvolvimento Humano**, 4. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.33239/rjtdh.v4.87> Acesso em: 17 mai. 2024.

UCHÔA DE OLIVEIRA, F.; NANDY, S. & VEDOVATO, L. R. (2023). Preferências Adaptativas, Pobreza Multidimensional e Políticas Públicas: Os Contornos da Dignidade Humana. **Direito Público**, 19(104). Disponível em: <https://doi.org/10.11117/rdp.v19i104.6954> Acesso em: 17 mai. 2024.

UCHÔA DE OLIVEIRA, F.; NANDY, S.; FRAGA FERNANDEZ, G.; ELISA SPAOLONZI QUEIROZ ASSIS, A. & VEDOVATO, L. R. V. (2022). Trabalho decente para uma vida digna: um estudo piloto a partir da abordagem consensual na cidade de Campinas. **Revista Jurídica Trabalho E Desenvolvimento Humano**, 5. Disponível em: <https://doi.org/10.33239/rjtdh.v5.120> Acesso em: 17 mai. 2024.

UCHÔA DE OLIVEIRA, Flávia Manuella; ASSIS, A. E. S. Q.; VEDOVATO, L. R.; NANDY, S. Migração, condições de vida, privação e direitos humanos. *In: Populações Vulneráveis*. 1ed. Campinas: NEPO/Unicamp, 2021, p. 218-237.

VEDOVATO, L. R. Do Dream Act ao Muro - Direitos Fundamentais diante da política partidária. *In: Rosana Baeninger; Alejandro Canales; Luís Renato Vedovato. (Org.). Migrações Fronteiriças*. 1ed. Campinas (SP): NEPO/UNICAMP, 2018, v. 1, p. 30-40.

VEDOVATO, L. R.; ASSIS, Ana Elisa Spaolonzi Queiroz; OLIVEIRA, F. M. U.; NANDY, S. Lei de Migração e o tratamento das

Vulnerabilidades: Migração, Pobreza e Tráfico de Pessoas. *In*: Augusto Grieco Sant'Anna Meirinho *et al.* (Org.). **Tráfico de pessoas: uma visão plural do tema**. 1ed. Brasília: Ministério Público do Trabalho, 2021, v. 1, p. 246-262.

VEDOVATO, L. R.; ASSIS, Ana Elisa Spaolozzi Queiroz; OLIVEIRA, F. M. U.; NANDY, S. Lei de Migração e o tratamento das Vulnerabilidades: Migração, Pobreza e Tráfico de Pessoas. *In*: Augusto Grieco Sant'Anna Meirinho *et al.* (Org.). **Tráfico de pessoas: uma visão plural do tema**. 1ed. Brasília: Ministério Público do Trabalho, 2021, v. 1, p. 246-262.

VEDOVATO, L. R.; BAENINGER, R. As necessidades socialmente percebidas e a população refugiada: contornos do conceito da dignidade humana. *In*: André de Carvalho Ramos; Carolina de Abreu Batista Claro; Gilberto M. A. Rodrigues; Guilherme Assis de Almeida.. (Org.). **25 anos da lei brasileira de refúgio: perspectivas e desafios**. 1ed. Brasília - DF: Agência da ONU para Refugiados - ACNUR, 2022, v. 1, p. 127-136.

CAPÍTULO 19

ECONOMIA POLÍTICA DO ENSINO MÉDIO: REFORMA OU CONSERVAÇÃO?

Sergio Stoco

Resumo: A história da educação brasileira é repleta de iniciativas denominadas “reformas”. Geralmente, o estudo destas iniciativas acaba por destacar alterações legislativas das normas educacionais e cria algum conjunto de evidências e hipóteses sobre as diferentes influências que geraram as mudanças. Retomando uma visão de demanda social por educação, inspirada no trabalho clássico da professora Otaíza Romanelli, o texto fará uma apresentação da atual “Reforma do Novo Ensino Médio”, Lei 13.415 de 2017, buscando interpretar o texto da reforma por meio da Economia Política. Passados seis anos da entrada em vigor da lei e do início do processo de implementação do modelo, que já mostra o aprofundamento das desigualdades e da piora nos aspectos formativos, por mais que nossa visão de educadores busque destacar percepções dos desafios educativos, presentes nas chamadas reformas (aspectos políticos pedagógicos), faz-se necessário apresentar um quadro de conjuntura e estrutura que revele dimensões políticas e econômicas do fenômeno que tem gerado a tendência histórica da conservação, o que coloca em questão o uso do termo “reforma” e o ocultamento dos interesses que influenciam as decisões políticas.

[...] Ainda lutamos não só com as sequelas de estruturas “herdadas” da era colonial ou da escravidão. Vemos como o capitalismo competitivo ou, em seguida, o capitalismo monopolista revitalizam muitas dessas estruturas, requisito essencial para a intensidade da acumulação de capital ou a continuidade de privilégios, que nunca desaparecem, e de uma exploração externa, que sempre muda para pior. A complexidade dessa situação histórica sugere que não nos

devemos contentar com a superficial hipótese do “colonialismo interno”. Não nos defrontamos com algo tão simples. Porém, com uma história que se recompõe, simultaneamente a partir de dentro (pela dominação burguesa) e a partir de fora (pela dominação imperialista), produzindo, constantemente, novos modelos de desenvolvimento capitalista que exigem a conciliação do arcaico, do moderno e do ultramoderno, ou seja, a articulação de antigas “estruturas coloniais” bem visíveis a novas “estruturas coloniais” disfarçadas. A existência de um Estado nacional independente apenas complica esse processo. Porque ele supõe a existência de uma vontade nacional pela qual a dominação de classe significa, sempre, esses dois florescimentos concomitantes do capitalismo da periferia. A crítica sociológica não pode permanecer impassível e “neutra”, como vem fazendo, sistematicamente, a análise histórica. É preciso desmitificar esse processo, desvendando o *quantum* de descolonização que não pode ser feito simplesmente porque se restringe ou se torna impossível uma participação popular revolucionária nas estruturas de poder da Nação e do Estado. Se não fui tão longe, pelo menos tive o mérito de mostrar o que os investigadores precisam fazer no estudo do passado recente e da época contemporânea no Brasil [...] (Fernandes, 1979, p. 33).

INTRODUÇÃO

O conservadorismo não é a expressão de um grupo social (direita), mas a instituição de um modo (superestrutura) de manter as condições desiguais (infraestrutura) no processo histórico de construção da realidade social.

Neste sentido, para compreender o papel do ensino na formação da juventude que ascende ao mundo do trabalho (população economicamente ativa) é imprescindível situar os processos de organização pedagógica (o sistema escolar de ensino) nos processos de disputa dos meios produção e reprodução de existência (economia política).

Por isso, a tarefa fundamental dos educadores, continua sendo a construção de diálogos que permitam interpretar o mundo na sua totalidade.

Neste sentido, Wood (2003, p. 30) sustenta a necessidade de recompor o econômico ao político:

Talvez seja possível sustentar um materialismo histórico que respeite a insistência do próprio Marx ao afirmar, em oposição às abstrações ideológicas da economia política burguesa, que (por exemplo) “o capital é uma relação social de produção”, que categorias *econômicas* expressam certas relações *sociais* determinadas.

Colocando-se como necessária a disputa pelos conceitos e pelas formas de existência como, por exemplo, a significação histórica da democracia como projeto social de mediação do sentido de público, que foi simbioticamente encapsulado pelo modo de produção capitalista, permitindo sua convivência pacífica com a desigualdade:

As relações de classe entre capital e trabalho podem sobreviver até mesmo à igualdade jurídica e ao sufrágio universal. Neste sentido, a igualdade política na democracia capitalista não somente coexiste com a desigualdade socioeconômica, mas a deixa fundamentalmente intacta (Wood, 2003, p. 184).

O que remete a fundação do Estado Nação (na criação do princípio jusnaturalista da propriedade privada como direito fundamental) e da sua atual forma financista (organizado para gerar rentabilidade, na forma de produção predominante: mercado de capitais; exigindo o controle fiscal e o endividamento como políticas permanentes). O que nos desafia a compreender a transição do chamado Estado de Bem-Estar Social para o Neoliberalismo:

A fase mais recente dessa evolução consiste na transição do Estado endividado nacional para o Estado de consolidação internacional. Com esta transição, o projeto de Hayek de uma economia de mercado capitalista liberalizada, imune a pressão política, está a caminho de uma concretização cada vez mais plena (Streck, 2018, p. 154).

Não se trata, portanto, de recuperar a transição do otimismo e do entusiasmo pela educação na visão dos pioneiros da construção do

ensino (perspectiva de construção liberal de uma escola para a democracia), por um pessimismo paralisante na compreensão da escola como unidade de reprodução das desigualdades, mas de incluir na *práxis* dos desafios pedagógicos (mesmo nos temas mais específicos) a percepção sobre a realidade social e suas contradições.

Entre 2016 e 2017, o governo federal sancionou mais uma proposta de reforma para o ensino médio. Mas será que ela se propõe a resolver os históricos problemas que há tanto tempo já são conhecidos por todos os que atuam com a educação nesse segmento?

A “reforma” por meio de inovação jurídica (criação ou alteração da lei) é a resultante dos interesses que assumiram posição nas arenas de disputa política (a formulação e a promulgação do texto no governo e no congresso nacional), sendo a visão sobre o que deve ser o sistema de ensino, um dos elementos em disputa.

É inequívoco que o sistema de regulação e implementação do ensino médio, incluso seus objetivos e finalidades está condicionado ao modelo oligárquico e plutocrático da organização social brasileira, tal qual a epígrafe destacada do professor Florestan. Esse sistema articula condições culturais, econômicas e políticas sempre na mesma direção, o atendimento de um grupo de hegemonia política e econômica (Ferreti; Silva, 2017).

Em consonância com iniciativas que analisam por várias perspectivas a chamada reforma do ensino médio (Ferreira, 2017; Cunha, 2017; Moraes, 2017) e visando refletir sobre as questões acima expostas que construímos este texto.

No campo da educação, partindo de uma visão educativa sobre a construção normativa das práticas de ensino, costumamos enxergar as frequentes reformas da educação brasileira como algo sempre “fora do lugar”. Mas como atesta a frase de Giuseppe Lampedusa, para narrar a passagem de poder da aristocracia para a burguesia italiana, no final do século XIX “Para que as coisas permaneçam iguais, é preciso que tudo mude”.

Para demonstrar a pertinência do referencial e das questões levantadas para descrever a trajetória do ensino médio brasileiro, vamos retomar uma perspectiva histórica apresentada em Romanelli

(1999), o que insere nossa análise na perspectiva da economia política, tornando a demanda social por educação o centro de nossa análise.

A LEI 13.415 / 2017 O NOVO ENSINO MÉDIO

Por que mais uma reforma?

Para que haja um sentido para o Ensino Médio (terminalidade ou continuidade) é imprescindível que exista na percepção social e na organização do Estado um projeto de desenvolvimento para o país (Pochmann, 2017). Diferentemente do ensino fundamental (com o objetivo da formação inicial e geral) e do ensino superior (formação específica para a carreira profissional), o ensino médio representa material e simbolicamente desafios para juventude e, por isso, representa, como nenhuma outra etapa ou nível de ensino, as expectativas dos agentes políticos / econômicos.

Como no Brasil os projetos nacionais foram invariavelmente extemporâneos e restritos a grupos de interesse específicos, as expectativas da juventude (entre eles a finalidade do ensino médio) quanto ao futuro, ficam condicionadas as próprias estruturas já estabelecidas, o que significa estar condicionado a extrema desigualdade social.

O contexto social, quase que invariavelmente, limitou as possibilidades do sistema educacional se tornar elemento de transformação articulada da cultura e do desenvolvimento econômico e social, implementado pelo Estado na forma de política social, com o objetivo de gerar igualdade, cidadania, desenvolvimento humano e qualificação para o trabalho.

Essas limitações condicionam as disputas políticas no processo de regulação educacional (Fávero, 1996; Aranha, 1996) e se apresentam como grandes desafios a transformação educacional.

Primeiro, porque passamos por uma história de colonização que construiu um sistema de produção para exportação que não conseguiu constituir nem um processo de acumulação primitiva para a formação bruta de capital fixo (industrialização de base), tampouco um mercado consumidor suficientemente forte para sustentar um

processo de inversão (investimentos) em setores de consumo que possibilitassem o processo de substituição de importações (Furtado, 2003). Ou sintetizando em uma frase de Celso Furtado nosso sistema produtivo nacional notoriamente se caracterizava por absorver os lucros e socializar as perdas.

Segundo, porque não formamos uma classe burguesa que incorporasse o ideário liberal econômico e as decorrentes transformações sociais advindas do liberalismo político, já que nosso processo de passagem da agricultura de exportação para a industrialização teve como atores principais as mesmas oligarquias econômicas e políticas (portanto não houve uma ruptura do sistema econômico e político), conforme Fernandes (1979), gerando um circuito-fechado de relações patrimonialistas e clientelistas entre o Estado e o poder econômico de perpetuação e disseminação cultural da informalidade e favorecimento generalizado, em todas as classes sociais (Fernandes, 1975; Faoro, 2001).

Terceiro, porque o processo de construção da cidadania brasileira inverteu a ordem do processo proposto por Theodore Marshall, como nos orienta Carvalho (2011), pois tivemos uma inserção de direitos sociais (legislação trabalhista, educação e saúde) implantados em pleno regime autoritário, no incipiente processo de industrialização da década de 30 do século XX, configurando uma cidadania regulada (Santos, 1987); direitos políticos, com direito a sufrágio universal e paulatino direito irrestrito à candidatura só a partir da década de 40 do século XX, voto dos analfabetos só a partir da constituição de 1988 e garantia dos direitos civis cada vez mais frágeis (os dois últimos anos são prova disso).

Quarto, porque nosso processo de desenvolvimento industrial foi marcado por um nacional desenvolvimentismo de curto período de substituição de importações, financiado pelo Estado que criou vários monopólios estatais (agora em pleno desmonte) e ampliação do serviço público sucedido por uma interdependência do capital e do comércio internacional (Cardoso; Faletto, 1973).

Quinto, porque nosso mercado de trabalho possui um desordenamento estrutural, que apesar da quantidade e

especificidade da sua regulação, não consegue implementar um sistema ordenado de garantias e formalização. Adiciona-se a isso o recente processo de desregulação e flexibilização do trabalho formal que aumenta a informalidade do trabalho nos momentos de crise econômica e cria dificuldades à oferta de mão de obra qualificada, nos períodos de crescimento econômico, estabelecendo sucessivos ciclos de estruturação do mercado salarial que, neste momento, acumula desemprego conjuntural e estrutural (Pochmann, 2008).

Estas cinco características do desenvolvimento econômico e das políticas de proteção social brasileiras demonstram não apenas a construção histórica de nossa organização social, mas os elementos estruturais que condicionam a pobreza em um ambiente de grande desigualdade de renda, de exclusão social (marginalidade) e de segregação social e demográfica.

Os jovens brasileiros, particularmente os mais pobres, ficam encapsulados em ambiente violento (IPEA, 2023, p. 22).

Com efeito, no Brasil a violência é a principal causa de morte dos jovens. Em 2021, de cada cem jovens entre 15 e 29 anos que morreram no país por qualquer causa, 49 foram vítimas da violência letal. Dos 47.847 homicídios ocorridos no Brasil em 2021, 50,6% vitimaram jovens entre 15 e 29 anos. São 24.217 jovens que tiveram suas vidas ceifadas prematuramente, com uma média de 66 jovens assassinados por dia no país.

De reduzidas oportunidades de trabalho, (IBGE, 2023):

Tabela 1.42 - Distribuição percentual de jovens de 15 a 29 anos de idade, por situação de ocupação e condição de estudo na semana de referência e grupos de idade, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação - Brasil - 2022

Grandes Regiões e Unidades da Federação	Jovens de 15 a 29 anos, por situação de ocupação e condição de estudo na semana de referência													
	Total (1 000 pessoas)	Distribuição percentual por situação de ocupação e condição de estudo na semana de referência e grupos de idade (%)												
		15 a 17 anos de idade						18 a 24 anos de idade				25 a 29 anos de idade		
		Total	Só estuda	Estuda e está ocupado	Só está ocupado	Não estuda e não está ocupado	Só estuda	Estuda e está ocupado	Só está ocupado	Não estuda e não está ocupado	Só estuda	Estuda e está ocupado	Só está ocupado	Não estuda e não está ocupado
Brasil	48 882	80,4	11,9	2,4	5,4	16,6	14,8	40,8	27,8	3,7	9,4	62,8	24,1	

Dos excluídos do sistema escolar (ver a assustadora proporção dos 20% mais pobres, e os motivos que levam as/os jovens a não frequentarem a escola). Além do trabalho em geral, motivo majoritário para o sexo masculino, a gravidez e o trabalho doméstico

para o sexo feminino, principalmente pretas e pardas, o que também coloca em tela a desigualdade de gênero (IBGE, 2023):

Tabela 4.16 - Jovens de 15 a 29 anos de idade que não estudam e não concluíram ensino médio, total e distribuição percentual por principal motivo de ter parado de frequentar escola, segundo características selecionadas - Brasil - 2022

Características selecionadas	Total (1 000 pessoas)	Jovens de 15 a 29 anos de idade que não estudam e não concluíram o ensino médio											
		Motivos de ter parado de frequentar escola (%)											
		Precisava trabalhar	Não tinha escola na localidade ou esta ficava distante	Faltava vaga na escola ou não tinha o turno letivo desejado	Faltava dinheiro para pagar mensalidade de transporte	Por gravidez	Tinha que realizar afazeres domésticos ou cuidar de criança, adolescente	Deixou por não aprender ou por excesso de repetência	Ter concluído o nível de estudo que desejava com deficiência	A escola não era adaptada para pessoa com deficiência	Por ter problema de saúde permanente	Não tinha interesse em estudar	Outro motivo
Total	9 624	40,3	2,3	0,8	0,9	9,2	4,6	2,5	5,2	0,8	3,6	24,8	5,0
Situação de atividade													
Só está ocupado	5 589	53,5	1,9	0,7	0,7	5,4	2,4	2,3	5,0	0,1	0,6	23,4	4,0
Não estuda e não está ocupado	4 035	22,0	2,9	1,0	1,1	14,6	7,9	2,8	5,4	1,7	7,7	26,7	6,5
Grupos de idade													
15 a 17 anos	460	20,2	3,8	6,0	1,0	9,9	3,8	1,8	5,1	1,5	6,8	29,2	11,0
18 a 24 anos	4 664	36,9	2,2	0,8	1,0	9,8	4,6	2,8	5,3	0,8	3,7	26,2	5,8
25 a 29 anos	4 500	45,9	2,4	0,3	0,7	8,6	4,6	2,3	5,0	0,6	3,1	22,9	3,6
Sexo													
Homem	5 674	51,7	1,9	0,8	0,9	-	0,6	3,0	5,3	0,7	3,9	27,0	4,3
Mulher	3 950	23,9	3,1	0,8	0,8	22,5	10,3	1,9	5,0	1,0	3,1	21,7	6,1
Cor ou raça (1)													
Branca	2 681	40,8	2,1	0,8	0,9	7,1	3,9	2,5	5,5	1,3	4,4	25,7	5,2
Preta ou parda	6 931	40,2	2,4	0,8	0,9	10,0	4,8	2,5	5,1	0,6	3,3	24,5	4,9
Cor ou raça e sexo (1)													
Homem branco	1 616	48,8	1,6	0,7	0,9	-	0,7	3,1	5,5	0,9	4,4	28,5	5,0
Homem preto ou pardo	4 003	53,0	1,9	0,9	0,9	-	0,6	3,0	5,3	0,6	3,7	26,2	4,0
Mulher branca	1 064	28,8	2,8	0,9	0,8	17,8	9,7	1,7	5,4	1,9	4,3	21,4	5,5
Mulher preto ou parda	2 828	22,1	3,1	0,7	0,8	24,1	10,8	1,9	4,9	0,6	2,7	22,0	6,3
Nível de instrução													
Sem instrução ou fundamental incompleto	4 106	35,0	2,5	0,9	0,7	8,0	4,8	3,5	2,7	1,4	6,4	29,2	4,8
Ensino fundamental completo ou médio inicc	5 518	44,3	2,3	0,7	1,0	10,1	4,4	1,8	7,0	0,3	1,4	21,5	5,2
Condição na unidade domiciliar (2)													
Pessoa de referência	2 785	47,0	2,0	0,5	0,7	13,6	5,8	1,8	3,1	0,0	0,8	19,8	4,8
Cônjuge	2 248	45,1	2,8	0,2	0,6	12,3	7,5	1,6	4,9	0,0	0,6	20,3	4,0
Filho	3 190	34,1	2,5	1,2	1,1	4,6	2,0	3,6	6,9	1,9	7,2	29,3	5,5
Outro parente ou agregado	1 387	33,3	1,9	1,3	1,2	6,2	3,4	2,9	5,7	0,8	5,4	31,6	6,2
Situação do domicílio													
Urbano	7 480	41,3	1,4	0,8	0,9	9,3	3,9	2,5	5,5	0,8	3,5	24,7	5,3
Rural	2 144	37,0	5,6	0,6	0,8	9,0	6,8	2,5	4,1	0,6	3,7	25,2	4,1
Classes de percentual de pessoas em orden crescente de rendimento domiciliar per capita (%)													
Até 20%	3 441	31,5	3,2	0,9	1,0	13,7	7,4	2,6	4,8	0,5	3,2	26,0	5,3
Mais de 20% até 40%	2 737	41,3	2,3	0,8	0,8	9,6	4,2	2,7	5,3	0,8	4,3	23,1	4,7
Mais de 40% até 60%	1 789	45,9	1,7	0,9	0,6	5,8	2,3	2,5	5,8	1,1	3,7	24,3	5,3
Mais de 60% até 80%	1 217	51,1	1,7	0,4	1,2	3,5	1,7	2,6	5,9	0,5	2,6	24,2	4,6
Mais de 80%	438	50,2	0,6	0,0	0,5	2,2	1,5	0,8	3,7	2,5	3,9	29,2	5,1
de idade com que deixou de frequentar escola													
Nunca frequentou	271	22,2	1,7	0,2	1,3	1,1	5,5	-	-	7,4	43,5	13,0	4,2
Até 10 anos	116	27,1	6,8	-	0,3	1,8	3,5	6,4	-	3,4	15,2	30,7	4,9
11 a 14 anos	1 252	30,1	2,6	1,1	0,5	8,3	5,2	4,1	1,4	1,5	3,8	35,5	5,8
15 a 17 anos	4 422	40,1	2,4	1,0	0,7	11,3	4,4	2,8	4,2	0,4	1,9	26,2	4,8
18 anos ou mais	3 563	46,0	2,1	0,5	1,1	7,9	4,5	2,0	8,3	0,4	2,1	20,0	5,0

Não objetivando dar conta desse cenário social, em setembro de 2016 (menos de 30 dias após a posse de Michel Temer, que ocorreu em 31/08/2016), diante da divulgação de mais um resultado ruim do estudantes brasileiros no IDEB, o governo federal publica a Medida Provisória nº 746, de 2016 anunciando a necessidade de completa reforma do Ensino Médio baseada em três aspectos (objetivos) a serem alcançados: tornar o ensino médio mais atrativo aos jovens permitindo que o currículo desenvolvido nessa etapa de ensino permita escolhas (percursos formativos); aumentar a oferta do ensino

em tempo integral; e aumentar o aspecto profissionalizante do ensino médio.

Ainda, segundo a exposição dos motivos da citada medida provisória:

Atualmente o ensino médio possui um currículo extenso, superficial e fragmentado, que não dialoga com a juventude, com o setor produtivo, tampouco com as demandas do século XXI. Uma pesquisa realizada pelo Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – Cebrap, com o apoio da Fundação Victor Civita – FVC, evidenciou que os jovens de baixa renda não veem sentido no que a escola ensina.

Mesmo com muitos questionamentos (Motta; Frigotto, 2017) sobre a forma (mudar a etapa de ensino por meio de medida provisória), a proposta ganhou grande destaque em variados segmentos sociais. Um número significativo de estudantes ocupou escolas por todo o país para protestar contra uma reforma que anunciava seguir em direção dos interesses da juventude, mas que não demonstrava como melhoraria as condições das escolas que frequentam.

Também foi grande a mobilização e o destaque para o currículo que pretendia retirar a obrigatoriedade de disciplinas como sociologia, filosofia, artes e educação física. Esta última, merecendo grande número de reportagens sobre a importância da atividade física para o desenvolvimento intelectual e o combate a obesidade.

Passados cinco meses desde a adoção da medida provisória, a proclamada reforma do ensino médio é aprovada no Congresso Nacional na forma da Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017.

O texto aprovado “recua” em vários aspectos que levantaram grande comoção nas discussões promovidas nas diferentes mídias, mas na sua essência objetiva, uma formação para a juventude que atenda uma certa visão de educação articulada com um modelo político econômico de desenvolvimento (demanda social na visão da hegemonia política econômica) a proposta se consubstanciou. O que foi aprovado, também pode ser questionado no seu potencial inovador, por exemplo na extensão da carga horária:

Art. 24 § 1º - “A carga horária mínima anual de que trata o inciso I do caput deverá ser ampliada de forma progressiva, no ensino médio, para mil e quatrocentas horas, devendo os sistemas de ensino oferecer, no prazo máximo de cinco anos, pelo menos mil horas anuais de carga horária, a partir de 2 de março de 2017”.

O que na essência não avança significativamente ao que já havia sido a proposta do Programa Ensino Médio Inovador de 2009 e na trajetória das últimas duas décadas, como apontado por Kuenzer (2002; 2017) e Zibas (2005).

Já o artigo 25 altera a correlação de forças a respeito das demandas sociais. O que era passível de disputa pelos grupos sociais na forma da lei, pelo congresso nacional, passa a ser de prerrogativa do MEC;

Art. 25 § 10. “A inclusão de novos componentes curriculares de caráter obrigatório na Base Nacional Comum Curricular dependerá de aprovação do Conselho Nacional de Educação e de homologação pelo Ministro de Estado da Educação”.

A criação das trajetórias (percursos formativos) também não pode ser considerada uma inovação, uma vez que era indicada nas diretrizes curriculares do ensino médio e sempre foi uma possibilidade de organização pedagógica, na medida em que, os sistemas tem autonomia para organizar seu currículo desde a LDBEN de 1961, o que coloca em dúvida a pertinência desse tipo de alteração.

Art. 36. O currículo do ensino médio será composto pela Base Nacional Comum Curricular e por itinerários formativos, que deverão ser organizados por meio da oferta de diferentes arranjos curriculares, conforme a relevância para o contexto local e a possibilidade dos sistemas de ensino, a saber:

- I - linguagens e suas tecnologias;
- II - matemática e suas tecnologias;
- III - ciências da natureza e suas tecnologias;
- IV - ciências humanas e sociais aplicadas;
- V - formação técnica e profissional.

Mas nos aspectos centrais dos objetivos dessa reforma: a liberdade de escolha dos estudantes (percursos formativos) e a

possibilidade da formação técnico profissional a alteração na LDBEN revela grande “timidez”, uma vez que delega aos sistemas de ensino as formas e até a opção pelo cumprimento ou não desses objetivos:

Art. 36 § 3o A critério dos sistemas de ensino, poderá ser composto itinerário formativo integrado, que se traduz na composição de componentes curriculares da Base Nacional Comum Curricular - BNCC e dos itinerários formativos, considerando os incisos I a V do caput.

Art. 36 § 5o Os sistemas de ensino, mediante disponibilidade de vagas na rede, possibilitarão ao aluno concluinte do ensino médio cursar mais um itinerário formativo de que trata o caput.

Art. 36 § 6o A critério dos sistemas de ensino, a oferta de formação com ênfase técnica e profissional considerará:

I - a inclusão de vivências práticas de trabalho no setor produtivo ou em ambientes de simulação, estabelecendo parcerias e fazendo uso, quando aplicável, de instrumentos estabelecidos pela legislação sobre aprendizagem profissional;)

II - a possibilidade de concessão de certificados intermediários de qualificação para o trabalho, quando a formação for estruturada e organizada em etapas com terminalidade.

Art. 36 § 10. Além das formas de organização previstas no art. 23, o ensino médio poderá ser organizado em módulos e adotar o sistema de créditos com terminalidade específica.

Art. 36 § 11. Para efeito de cumprimento das exigências curriculares do ensino médio, os sistemas de ensino poderão reconhecer competências e firmar convênios com instituições de educação a distância com notório reconhecimento, mediante as seguintes formas de comprovação:

Como se pode notar pela descrição dos parágrafos e incisos da reforma, aqui destacados, as possibilidades de transformação dessa etapa de ensino não trazem qualquer elemento que possa demonstrar que os objetivos declarados serão atingidos, ou ao menos que as iniciativas seguirão nessa direção. Não é fortuito o fato de educadores reconhecerem similaridades entre essa proposta e a reforma da Lei 5.692/71 (Oliveira, 2017).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Voltemos a proposição inicial do texto e façamos uma análise tendo em conta a demanda social por educação como um atributo do sistema

político / econômico da sociedade brasileira e, particularmente, na visão dos atores sociais que preponderam na construção da proposta chamada de “reforma do novo ensino médio”.

Uma releitura do texto aprovado pode nos levar a perceber novos objetivos da reforma, aqueles que nunca são declarados, mas que se ajustam mais adequadamente ao padrão da estrutura social em questão, são eles:

A reconfiguração do papel do Estado e sua responsabilidade frente as políticas públicas educacionais – Essa nova perspectiva de atribuição estatal, difundida, a partir da concepção da Nova Gestão Pública, se orienta pelo chamado fracasso do Estado de Bem-Estar Social. Os tomadores de decisão acadêmicos / políticos que formulam políticas públicas chegaram à conclusão que não há espaço para o gasto educacional nesse novo Estado. Essa conclusão deriva tanto de um processo de desresponsabilização do Estado frente ao seu papel social (chamado de maior autonomia) que tem a expectativa de transferir essa responsabilidade para a iniciativa privada (famílias e investidores), sintetizada na frase “O Estado tem como ação prerrogativa cuidar apenas da Justiça e da Segurança”, ou ainda, a análise que os vultuosos investimentos realizados em sistemas universais de ensino trazem pouco retorno social (maior investimento não significa maior desempenho em testes de proficiência), uma vez que, até os defensores dessa visão de Estado e Educação sabem que a escola, isoladamente, não é capaz de suplantar as desigualdades presentes na estrutura social.

Essa concepção de Estado e seu papel resulta na proposições destacadas nos artigos, incisos e parágrafos que tem como objetivo deixar a escolha de cada sistema de ensino as formas mais flexíveis (Art. 36 § 3, § 5 e § 6) de ofertar as trajetórias educativas, uma grande possibilidade de parcerias para compor créditos escolares, reduzindo o gasto com a oferta direta (Art. 36 § 10 e § 11) e até mesmo uma formação de professores com menores exigências (Art. 62), reduzindo os “pesados custos” que as folhas de pagamento tem sobre os sistemas de ensino.

Outro objetivo delineado na reforma do ensino médio e que se associa a essa visão de Estado / Educação é o aprofundamento da dualidade que marca a história da educação brasileira, e, como relatamos aqui, o ensino médio em especial. Trata-se da visão que conclui que não é eficaz manter um sistema de ensino universal, uma vez que apenas uma pequena parte das pessoas terão capacidade (mérito) para efetivamente dar um sentido social e econômico ao investimento escolar que lhe é destinado.

Aqui, volta a imperar os conceitos da teoria do capital humano (Frigotto, 2001) e sua capacidade de tentar “precificar” a produtividade gerada pelo investimento realizado em educação.

Na reforma do ensino médio essa visão é destacada na medida em que a oferta do ensino àqueles que mais sofrem com a dificuldade de acesso fica facultada aos sistemas de ensino, que passam a dificultar o acesso (extinção do ensino noturno e implantação excludente do tempo integral), criando itinerários e trajetórias que limitam escolhas e possibilidades, precarizando a formação integral (retirando as disciplinas da formação) e, finalmente, oferecendo uma formação técnica precária e desconectada com oportunidades dignas de ocupação no mercado de trabalho; contrariando os princípios educacionais e garantias marcadas nos artigos 206 (igualdade de condições acesso e permanência) e 208 (universalização do ensino médio gratuito, acesso aos níveis mais elevados do ensino, oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando, atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica) da nossa Constituição Federal.

Como se pode notar, para concluir essa análise, por mais que cause apreensão nos educadores que defendem uma educação pública, gratuita, laica e socialmente referenciada como expressão da construção de um Estado que garante igualdade, soberania e dignidade e cidadania a todos; não é possível olhar para esse processo de reforma do ensino médio apenas identificando as distorções ou atrasos que ele traz frente aos objetivos delineados nessa visão de sociedade. É necessário reconhecer que:

O sistema educacional e, particularmente, o ensino médio tem sido reformado para atender uma nova concepção de Estado, o da Nova Gestão Pública, que no caso brasileiro, significa aderir a múltiplos processos de privatização (Adrião, 2015).

Para tal, foram implantados nos últimos 30 anos concepções educativas que permitem o avanço desse objetivo: a transformação da administração escolar em gestão e a consequente mudança no papel dos diretores escolares como novos empreendedores; a padronização curricular e o avanço da concepção de habilidades, competências e atitudes (socioemocionais) que definem a medida de qualidade esperada no processo de aprendizagem e que passa a focar nos conteúdos básicos do letramento (escrita e cálculo); a avaliação educacional em todos os níveis como ferramenta de controle e acompanhamento da qualidade, agora mensurável; a quebra do conceito de carreira do magistério em troca da visão de premiação por incentivos e produtividade e, finalmente; a transferência da responsabilidade pela oferta educacional seja na forma de parcerias (*charter schools* ou compra de sistemas privados), financiamento por bolsas (*valchers*) ou de cessão da gestão (organizações sociais).

Nessa perspectiva não há educação para todos, uma vez que a proposta é concentrar os investimentos nas atividades e nas pessoas que vão gerar maior retorno. O que na proposta atual é expresso com muita clareza nos investimentos na escola de tempo integral, que gerará ilhas de excelência para promover o *benchmarking* e melhorar o desempenho nas avaliações de proficiência, tudo produzido com a segregação / expulsão dos mais pobres e vulneráveis do sistema (Giroto; Cássio, 2018).

Essa “nova visão educacional” está assentada na demanda social traçada pelos atores políticos / econômicos mais influentes que seguem o caminho de financeirização exacerbada do capitalismo contemporâneo. Nessa perspectiva, não há sentido em utilizar os fundos públicos para gerar uma população mais escolarizada, uma vez que a economia está cada vez mais concentrada nos retornos financeiros (*monopólios, holdings, multinacionais...*) e, no caso brasileiro, em particular, no chamado agronegócio e na produção de

bens de consumo e serviços. O que se revela, nas recém-aprovadas reformas da legislação trabalhista e PEC do teto da dívida pública e na urgência apresentada para reformar a previdência social.

Como já nos alertava Florestan Fernandes, nosso processo de subdesenvolvimento condiciona e se alimenta da “conciliação do arcaico, do moderno e do ultramoderno, ou seja, a articulação de antigas “estruturas coloniais” bem visíveis a novas “estruturas coloniais”. O que, para desalento daqueles que veem na educação uma oportunidade para a transformação do futuro, amplifica o desafio da mudança para além da preocupação com reformas no sistema escolar, sendo essas, mesmo que propostas na forma de autocrática (medida provisória) por governantes com legitimidade questionável, é expressão das forças políticas que atuam no condicionamento da realidade social que se apresenta e que objetivam, ao final, abandonar e substituir o projeto que sustentava a perspectiva do direito de todos e todas à educação, a Escola Pública (Stoco; Corti; Cássio, 2023).

REFERÊNCIAS

ADRIÃO, T.M.F. **Dimensões da privatização da educação básica no Brasil a partir de 1990**: Um diálogo com a produção acadêmica. Tese (Livre-docência). Campinas: Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, 2015.

ARANHA, Maria Lucia de Arruda. **História da educação**. 2. ed. São Paulo: Moderna, 1996.

CARDOSO, Fernando H. e FALETTO, Enzo. **Dependência e Desenvolvimento na América Latina**: ensaio de interpretação sociológica. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 14. ed. Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira, 2011.

CÁSSIO, F. L.; GOULART, D. C.; XIMENES, S. B. **Contratos de Impacto Social na rede estadual de São Paulo**: Nova modalidade de

parceria público-privada no Brasil. **Archivos analíticos de políticas educativas / education policy analysis archives**, v. 26, p. 130, 2018.

CUNHA, Luiz Antônio. **Ensino médio: atalho para o passado**. Educ. Soc., Campinas, v. 38, n. 139, p. 373-384, jun. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302017000200373&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 8 fev. 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/es0101-73302017176604>.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 3. ed. São Paulo, SP: Globo, 2001.

FÁVERO, Osmar (org.). **A educação nas constituintes brasileiras: 1823-1988**. Campinas, SP: Autores Associados, 1996.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica**. Rio de Janeiro, RJ: Zahar, 1975.

FERNANDES, Florestan. **Circuito fechado: quatro ensaios sobre o poder institucional**. 2. ed. São Paulo, SP: Hucitec, 1979.

FERREIRA, Eliza Bartolozzi. A contrarreforma do ensino médio no contexto da nova ordem e progresso. Educ. Soc., Campinas, v. 38, n. 139, p. 293-308, jun. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302017000200293&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 08 fev. 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/es0101-73302017176594>.

FERRETI, Celso João; SILVA, Monica Ribeiro da. **Reforma do ensino médio no contexto da medida provisória nº 746/2016: Estado, currículo e disputas por hegemonia**. Educ. Soc., Campinas, v. 38, n. 139, p. 385-404, jun. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302017000200385&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 08 fev. 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/es0101-73302017176607>.

FRIGOTTO, Gaudencio. **A produtividade da escola improdutiva: um (re) exame das relações entre educação e estrutura econômico-social capitalista**. 6. ed. São Paulo, SP: Cortez, 2001.

GIROTTO, E. D.; CÁSSIO, F. L.. A desigualdade é a meta: Implicações socioespaciais do Programa Ensino Integral na cidade de São Paulo. **Archivos analíticos de políticas educativas / education policy analysis archives**, v. 26, p. 109, 2018.

IBGE. Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2023, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2023.

IPEA. Atlas da violência 2023 / coordenadores: Daniel Cerqueira; Samira Bueno – Brasília: Ipea; FBSP, 2023.

KUENZER, Acácia Z. A escola desnuda: reflexões sobre a possibilidade de construir o ensino médio para os que vivem do trabalho. In: ZIBAS, D., AGUIAR, M. A., BUENO, M. S. S. (orgs.). **O ensino médio e a reforma da educação básica**. Brasília: Plano, (2002). p. 299-329.

KUENZER, Acacia Zeneida. **Trabalho e escola**: a flexibilização do ensino médio no contexto do regime de acumulação flexível. Educ. Soc., Campinas, v. 38, n. 139, p. 331-354, jun. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302017000200331&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 8 fev. 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/es0101-73302017177723>.

MORAES, Carmen Sylvia Vidigal. **O ensino médio e as comparações internacionais: Brasil, Inglaterra e Finlândia**. Educ. Soc., Campinas, v. 38, n. 139, p. 405-429, jun. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302017000200405&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 8 fev. 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/es0101-73302017177657>.

MOTTA, Vânia Cardoso da; FRIGOTTO, Gaudêncio. **Por que a urgência da reforma do ensino médio?** Medida provisória Nº 746/2016 (LEI Nº 13.415/2017). Educ. Soc., Campinas, v. 38, n. 139, p. 355-372, jun. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302017000200355&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 8 fev. 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/es0101-73302017176606>.

OLIVEIRA, F. B. Entre Reformas: tecnicismo, neotecnismo e educação no Brasil. **RETTA - Revista de Educação Técnica e Tecnológica em Ciências Agrícolas**, v. 9, p. 19-39, 2017.

POCHMANN, Marcio. **O emprego no desenvolvimento da nação**. São Paulo: Boitempo, 2008.

POCHMANN, Marcio. **Estado e capitalismo no Brasil**: a inflexão atual no padrão das políticas públicas do ciclo político da nova república. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 38, n. 139, p. 309-330, jun. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302017000200309&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 0 fev. 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/es0101-73302017176603>.

ROMANELLI, Otaiza de Oliveira. **História da educação no Brasil (1930/1973)**. Petrópolis: Vozes, 1999.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça**: a política social na ordem brasileira. 2a ed. rev. e atualizada. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

SILVA, P. C.; CÁSSIO, F. L. Processo de Consulta Pública na construção da Base Nacional Comum Curricular. *In*: II Simpósio da Pós-Graduação em Ensino e História das Ciências e da Matemática, 2018, Santo André/SP. **II Simpósio** da Pós-Graduação em Ensino e História das Ciências e da Matemática - Docência e Currículo na atualidade: Desafios e perspectivas. Santo André/SP: Universidade Federal do ABC, 2018.

STOCO; S; CORTI, A.P; CÁSSIO, F. (orgs.). **Escola pública**: práticas e pesquisas em educação. Santo André: UFABC, 2023. Disponível em: <https://editora.ufabc.edu.br/downloads/download/5-livros-em-pdf/49-escola-publica>.

STREECK, Wolfgang. **Tempo comprado**: a crise adiada do capitalismo democrático: Lições Adorno em Frankfurt, 2012. Trad.: Teresa Martinho Toldy, Marian Toldy. São Paulo, SP: Boitempo, 2018.

WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia contra capitalismo**: a renovação do materialismo histórico. São Paulo, SP: Boitempo, 2003.

ZIBAS, Dagmar. **Refundar o ensino médio?** Alguns antecedentes e atuais desdobramentos das políticas dos anos 1990. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 26, n. 92, Especial out. 2005, p. 1067-1086.

CAPÍTULO 20

EDUCAÇÃO PARA O PROCESSO DE ENVELHECIMENTO

Maria Eliane Catunda de Siqueira

Resumo: O artigo discute a necessidade de interlocução constante entre a Educação e a Gerontologia para garantia das conquistas possibilitadas pela longevidade tomando como referência as recomendações da Educação Gerontológica e das proposições para o processo de envelhecimento saudável da Organização Mundial da Saúde. Tendo em vista as particularidades do processo de envelhecimento brasileiro discute a perspectiva da atuação integrada entre as Políticas de Educação, Saúde e Assistência Social, apresentado a legislação que orienta as principais propostas de cada política em relação a população idosa. Enfoca, para exemplificar, o cuidado prestado pelas famílias a seus membros idosos, como questão que exige urgentes ações educacionais. Discute a relevância da formação profissional para atuação no processo de envelhecimento, destacando os desafios a serem superados para que as conquistas da longevidade – o direito de uma vida longa e digna, seja apropriado por todos os brasileiros que envelhecem.

INTRODUÇÃO

O envelhecimento da população brasileira se expressa nos dados do Censo 2022, recentemente divulgados. A população idosa, com 60 anos e mais, é atualmente de 32. 113.490 pessoas, representando 15,6% da população brasileira. Constata-se aumento de 56,0% em relação ao Censo 2010, quando esse grupo etário correspondia a 10,8% da população do país. (IBGE, 2022). Reflexo dos avanços na medicina, no desenvolvimento socioeconômico, a longevidade é uma história de

conquistas e desafios. Enquanto a França levou 145 anos para dobrar de 10% para 20% a proporção de idosos na sua população, o Brasil alcançou patamar semelhante em 19 anos. Ressaltamos que sem preparar as políticas públicas e suas instituições para enfrentar esta nova realidade. (Centro Internacional de Longevidade Brasil, 2015)

A rapidez do envelhecimento da população aliada às desigualdades socioeconômicas e educacionais, relevantes em nosso país afetam profundamente as pessoas idosas, impedindo que as conquistas da longevidade atinjam a todos e lhes permitam envelhecer com qualidade de vida. Assim, em 2019, uma pessoa vivia em média 79,9 anos em Santa Catarina, estado com uma das maiores rendas per capita, enquanto no Maranhão, com uma das menores renda per capita do país, a expectativa média de vida no mesmo ano era de 71,4 anos (IBGE, 2019). Portanto anos a mais ou a menos no direito a envelhecer, considerando em que estado brasileiro se vive.

No que se refere ao nível de instrução, constata-se que quanto mais velho o grupo populacional maior a proporção de analfabetos, indicando que as gerações mais novas estão tendo maior acesso à educação, permanecendo um contingente de pessoas idosas que não se alfabetizaram na infância/juventude e permanecem analfabetas na vida adulta. Assim 16% das pessoas de 60 anos e mais são analfabetas, e entre estas temos quanto a gênero 16,3% mulheres e 15,7% homens; quanto a cor 9,3%, entre brancos e 23,3% entre pretos ou pardos; quanto as regiões geográficas a maior taxa no Nordeste 32,5% e a menor no sudeste 8,8%. (IBGE, 2023)

Em vista desta realidade propomos apresentar e discutir a relevância da Educação formal e não formal frente questões atuais que se destacam no processo de envelhecimento da população brasileira. Neste sentido, abordamos a legislação que embasa as políticas de educação para a população idosa em sua interface com as leis que regem as políticas de saúde e assistência social direcionadas ao mesmo grupo etário. Julgamos que programas e ações educacionais aliados as políticas de saúde e assistência social são fundamentais para que o maior número de brasileiros possa desfrutar

das conquistas da longevidade e enfocamos a relevância da formação de profissionais para atuação neste processo.

Neri (2014) ressalta que a Gerontologia e a Educação são campos interdisciplinares cuja a interligação permite a formação de profissionais de nível médio e superior, visando intervenções e pesquisas em diferentes áreas do envelhecimento e da velhice. Esta interligação (educação gerontológica) possibilita a educação de idosos e da população em geral sobre os múltiplos fatores do processo de envelhecimento em perspectiva de autodesenvolvimento ao longo da vida, de autonomia, participação social e direito a informação. Doll (2016) comenta que a Educação para o envelhecimento e a formação de profissionais para atuação neste processo são ainda pouco focados pela Educação Gerontológica. Ressalta estas duas áreas como de interesse de todos, visando o usufruto das possibilidades de convivência intergeracional trazidas pela longevidade.

LEGISLAÇÃO E POLÍTICAS PARA O ENVELHECIMENTO

O envelhecimento populacional brasileiro é historicamente recente, resultando em questões socioeconômicas e de saúde que exigem determinações legais e políticas públicas capazes de oferecer apoio e garantir os direitos deste segmento populacional. A Constituição Federal de 1988 em seu artigo 230 afirma o dever da família da sociedade e do Estado em amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade, bem-estar e garantindo-lhe o direito à vida (Brasil, 1988).

Mesmo contando o país com uma ampla legislação sobre direitos da pessoa idosa, consubstanciada no Estatuto do Idoso que em 2023 completou 20 anos, urge que leis, decretos, portarias, resoluções se concretizem em benefícios, serviços, programas para este segmento etário.

A Política de Educação e Envelhecimento

A Lei nº 9.394/96 estabelece as diretrizes e bases da Educação Nacional (LDB) e define a Educação de Jovens e Adultos. Em 2018 a Lei nº 13.632/2018 acrescentou a expressão “a educação ao longo da vida”

em diferentes artigos da LDB. Em seu art. 37 sobre a educação de jovens e adultos determina que esta será destinada àqueles que não tiveram acesso aos estudos, ou a continuidade deles nos ensinos Fundamental e Médio na idade própria. Afirma a gratuidade, as oportunidades educacionais apropriadas, considerando as características do alunado, os seus interesses e as suas condições de vida e de trabalho, mediante cursos e exames. (Brasil, 1996, 2018). Toma a pessoa idosa como adulta pouco considerando, em seus conteúdos e métodos, as especificidades do envelhecimento e da velhice.

A Política Nacional do Idoso (PNI), Lei nº 8.842/94 no artigo 10 define na área da Educação: a) adequar currículos, metodologias e material didático aos programas educacionais destinados ao idoso; b) inserir nos currículos mínimos, nos diversos níveis do ensino formal, conteúdos voltados para o processo de envelhecimento, de forma a eliminar preconceitos e a produzir conhecimentos sobre o assunto; (Brasil, 1994).

O direito a educação está previsto também no Capítulo V do Estatuto do Idoso, nos artigos 20 a 25, que incluem a cultura, lazer e esporte. Neles está prescrita a obrigação do Poder Público de criar oportunidade de acesso da pessoa idosa à educação, adequando os currículos, metodologias, e material didático. Trata também sobre os cursos especiais para idosos, como técnicas de comunicação e computação, além de conteúdos voltados ao processo de envelhecimento e valorização da pessoa idosa, evitando o preconceito. Traz ainda, a obrigação do apoio do Poder Público à criação de universidades abertas à população idosa (Brasil, 2003).

A despeito do que preceitua o Estatuto do Idoso e a Política Nacional do Idoso, não há política educacional específica voltada para o idoso. Lamentavelmente essa parcela da população continua sendo extremamente negligenciada quando o tema em discussão é a Educação.

As Políticas de Assistência Social e Saúde para a população idosa

Em 1994 é promulgada a Lei nº 8.842 que estabelece a Política Nacional do Idoso (PNI), e cria o seu Conselho Nacional, sendo regulamentada pelo Decreto nº 1.948/1996. (Brasil,1994, 1996). Entretanto a PNI vem sendo coordenada por diversos ministérios, esteve muitas vezes sem coordenação técnica, mostrando o desinteresse do Estado brasileiro pela velhice. Atualmente a coordenação da PNI é afeta à Secretaria Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. Mas, na maioria dos municípios brasileiros, a gestão desta política permanece sob o comando das Secretarias de Assistência Social, tendo como recorte a vulnerabilidade social, não contemplando as demais necessidades do segmento idoso. (Berzins; Giacomini; Camarano, 2016)

O Estatuto do Idoso promulgado pela Lei nº 10.741/ 2003 é alterado em 2022 pela Lei nº 14.423/2022 e renomeado Estatuto da Pessoa Idosa, substituindo em seu conteúdo os termos “idoso” pela expressão “pessoa idosa”. Ele reafirma normas gerais que dispõem sobre a proteção integral à pessoa idosa e em seu artigo 3º define a obrigação da família, da comunidade, da sociedade e do poder público assegurar à pessoa idosa, os direitos à saúde, à educação e cultura, à proteção social através da destinação de recursos públicos. Dispõe sobre formas alternativas de participação, ocupação e convívio da pessoa idosa com as demais gerações, prioriza seu atendimento na família, e recomenda a capacitação e reciclagem dos recursos humanos nas áreas de geriatria e gerontologia para prestação de serviços às pessoas idosas. Estabelece a implantação de meios para a divulgação de informações educativas sobre os aspectos biopsicossociais de envelhecimento; bem como a garantia de acesso da pessoa idosa à rede local de serviços de saúde e de assistência social. Orienta, portanto, a implementação de programas e serviços das políticas públicas brasileiras, especialmente nas da área da Saúde, Educação e Assistência Social. (Brasil, 2022).

A Política Nacional de Assistência Social promulgada pela Lei nº 8.742/1993 (Brasil, 1993) em seu artigo 2º prevê a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice, mostrando a interface de seus objetivos com a Política Nacional do Idoso e com o Estatuto da Pessoa Idosa. Pela Resolução nº 130/2005, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) apresenta as bases de implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), propondo ações da Política em dois níveis de proteção: Proteção Social Básica, destinada à prevenção de riscos sociais e pessoais, ofertando programas, serviços e benefícios a pessoas e famílias em situação de vulnerabilidade social e a Proteção Social Especial destinada às famílias e aos indivíduos em situação de risco e que tiveram seus direitos violados. (CNAS, 2005) Em 2009, aprova a Resolução nº 109 que tipifica os serviços socioassistenciais visando organizá-los e oferecê-los pelos níveis de complexidade do SUAS: na Proteção Social Básica oferta para as pessoas idosas os programas de fortalecimento de vínculos e atenção domiciliar. Na Proteção Especial de média complexidade tem-se os serviços de acolhimento diurno, especialmente em Centros Dia, que oferece cuidados e visa da pessoa idosa permanência na sua família. A Proteção Especial de Alta Complexidade oferece o acolhimento a pessoa idosa em situação de vulnerabilidade em Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPI's) e em Repúblicas. (CNAS, 2009)

A Política Nacional de Saúde da Pessoa Idosa (PNSPI), regulamentada pela Portaria GM nº 2.528/2006, tem como finalidade recuperar, manter e promover a autonomia e a independência das pessoas idosas, direcionando medidas consonantes com os princípios do Sistema Único de Saúde (SUS). Define como diretrizes a Promoção do envelhecimento ativo e saudável; a Atenção integral à saúde da pessoa idosa; o Estímulo às ações intersetoriais, visando à integralidade da atenção. Em 2014, o Ministério da Saúde apresenta as "Diretrizes para o cuidado das pessoas idosas no SUS", ressaltando a necessidade da atuação em rede, a importância da articulação intersetorial e indica a Atenção Básica, considerando suas especificidades, como a ordenadora do cuidado à população idosa.

(Brasil, 2006, 2014). Destaca o papel importante da Educação tanto em ações/programas de prevenção em saúde, como nos níveis de tratamento e recuperação, principalmente para o autocuidado e controle de doenças crônicas na população idosa.

EDUCAÇÃO SOBRE O PROCESSO DE ENVELHECIMENTO

A proposta de educação para acompanhar todo o ciclo da vida humana não é recente, mas representa grande desafio nas sociedades contemporâneas uma vez que suas políticas e organizações ainda não se encontram preparadas para acolher a população que envelhece.

A interlocução entre Educação e Gerontologia tem início no século XX no âmbito das conferências, promovidas pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), que em sua 1ª Conferência (1949), reconheceu o significado fundamental da educação de adultos no desenvolvimento da sociedade. Outros marcos na trajetória dessas conferências foram os relatórios “Aprender a ser” (1972) que propôs a educação permanente ou ao longo da vida, em espaços formais e não formais e o relatório “Educação – um tesouro a Descobrir” (1993) que lança as bases para a educação no século XXI, propondo que ela se destine a todas as idades. Afirma assim a proposição da Gerontologia sobre as possibilidades de desenvolvimento ao longo de todo o curso de vida. (Doll, 2015, 2016).

Marca também a aproximação entre Educação e Gerontologia o lançamento na França da Universidade para a 3ª Idade, iniciativa replicada em diversos outros países. Essa iniciativa abre as portas das Universidades aos mais velhos, reafirmando o potencial para desenvolvimento e aprendizagem em toda a trajetória da vida. (Cachioni *et al.*, 2015).

O resultado da convergência teórica entre Educação e Gerontologia é apresentado no artigo do Prof. David A. Peterson na revista “Educational Gerontology”, em 1976. Nele a Gerontologia Educacional é enfocada na perspectiva de integração entre os processos educacionais e as demandas das pessoas idosas, tendo como principais objetivos: a Educação para os idosos; a Educação

para a população em geral sobre a velhice e idosos; a Formação de recursos humanos para o trabalho com os idosos (Peterson, 1990).

A Organização Mundial da Saúde (OMS) ao apresentar a “Década do Envelhecimento Saudável - 2020-2030” destaca a relevância da Educação para a concretização de suas proposições. Recomenda o Envelhecimento Saudável como ações que potencializam oportunidades de educação, saúde, participação e segurança, visando melhorar a qualidade de vida à medida que populações envelhecem, incluindo as pessoas frágeis, incapacitadas e que requerem cuidados. Preconiza a noção ampliada de saúde e toma a capacidade funcional como medida de bem-estar físico, mental e social, meta a ser trabalhada pelo conjunto das políticas públicas, possibilitando às pessoas idosas alongarem o máximo possível sua independência e autonomia. Propõe o Envelhecimento Saudável como estratégia de promoção da saúde, durante todo o curso de vida. Considera as iniquidades no acesso à saúde, educação e outras vivenciadas pela população idosa, ressaltando que as questões de gênero, etnia e cultura contribuem para moldar velhices plurais e desiguais. (OMS, 2020)

Realçamos que a Educação para a vivência e compreensão do processo de envelhecimento deva considerar a sua heterogeneidade quanto a idade, gênero, condições socioeconômicas e culturais, abrangendo temas amplos e diversos. Tomando como referência o potencial para o desenvolvimento proposto pelo paradigma “life span” em Gerontologia, ressaltamos a necessidade de se disponibilizar programas e serviços de saúde, sociais, educativos e culturais promotores de aprendizagens, conhecimentos e habilidades. Estes devem atuar como ganhos para compensar as perdas inerentes ao processo de envelhecimento. (Neri, 2014; Siqueira, 2022).

Comentamos a seguir, para exemplificar, questão social expressiva e urgente na atualidade do processo de envelhecimento brasileiro e que a prática profissional atesta deva ser prioritariamente enfocada sob a ótica gerontológica e educacional.

A família e o cuidado a seus membros idosos

Apesar do crescente número de pessoas idosas morando sozinhas por ausência de familiares ou por opção, em todas as culturas se constata ainda ser a família o principal apoio as pessoas durante o processo de envelhecimento e na velhice. (OMS, 2020).

A partir da segunda metade do século XX acentua-se no Brasil o processo de urbanização com deslocamento de população rural para as cidades de maior porte. A população urbana torna-se maioria na década de 1970, com transformações socioeconômicas e culturais que influenciaram fortemente a configuração da família, ao mesmo tempo em que se observava o aumento em número e em expectativa de vida da população idosa (Carvalho, 2019). Predominavam até então famílias numerosas, composta por duas, três, quatro gerações, em moradias conjuntas ou próximas, com observância dos tradicionais papéis de gênero. Cabia as mulheres o cuidado a idosos, crianças, prestação de serviços domésticos e aos homens a manutenção financeira e a chefia moral e legal da família.

Paulatinamente as famílias tornam-se menores, nucleares, mono parentais e em outras configurações advindas de mudanças socioeconômicas, culturais e legais, tais como as compostas por avós e netos, filho/a adulto e pai/mãe, casais homo afetivos e filhos, casais idosos, famílias unipessoais (em maioria idosos). Os papéis de gênero tornam-se fluidos com mulheres ingressando no mundo do trabalho por necessidade ou opção, se responsabilizando pela manutenção financeira e chefia da família e já se observa homens assumindo tarefas domésticas e cuidados a crianças e idosos. Nota-se profundas mudanças na convivência e apoio intra e inter geracional, resultado do afastamento geográfico entre membros das famílias, das jornadas duplas de trabalho, das exigências de atualização profissional e das demandas educacionais para os seus membros mais jovens.

Pesquisa sobre o que é família a destaca como conglomerado de pessoas unidas em razão de laços afetivos e/ou parentalidade, que vivem sob o mesmo teto e acentua que ela propicia relações de cuidado, atenção, intimidade e proteção, fatores fundamentais para uma vivência harmônica em todo o curso de vida (Araujo *et al.*, 2018).

Enfocando as mudanças e permanências que ocorrem na família Gelinski e Moser (2015) reforçam que a família não é uma instituição natural, não tem formação homogênea, mas que em relação dialética com a sociedade, transforma-se e provoca mudanças na sociedade. As famílias se diferenciam nas suas configurações, em condições socioeconômicas e culturais e, portanto, nas chances de acesso a políticas públicas que lhes permitam cuidar e proteger adequadamente os seus componentes, especialmente crianças e pessoas idosas.

O processo do envelhecimento acontece, para cada indivíduo, de forma única e singular se referenciando a aspectos biopsicossociais, ambientais, das vivências, experiências e enfrentamentos sociais, da educação, do trabalho, do bem-estar financeiro e, principalmente, da rede de apoio que se constrói ao longo da vida. Assim pertinente a este processo surgem as necessidades de cuidados. (Wazima; Gondinho, 2023) Camarano e Kanso (2010) dizem que não existe uma definição única do que significam cuidados de longa duração, mas de forma geral se refere ao apoio material, instrumental e emocional, formal ou informalmente oferecido, por longo período de tempo, às pessoas que necessitam. Embora esses cuidados refiram-se a pessoas de todas as idades, cuidados de longa duração são, em geral, entendidos como destinados à população idosa, por estar esse grupo mais exposto a doenças crônicas possíveis de resultarem em incapacidades.

O que espera a pessoa idosa do cuidado na família? Em um contínuo crescente, apoio nas atividades avançadas de vida diária (viagens/lazer, participação na vida social), em seguida nas atividades instrumentais de vida diária (compras, transporte, controle das finanças) e finalmente nas atividades básicas de vida diária (higiene pessoal, transferência, alimentação). Conjuntamente espera receber afeição, companhia, conviver com novas gerações, cumprir tarefas de transmissão de legado cultural e familiar, manter sentido de vida e senso de pertencimento. A família tem papel fundamental no processo de envelhecimento e, mesmo para a pessoa

idosa não dependente, o conforto da presença de pessoas próximas resulta em bem-estar biopsicossocial.

Por que a família cuida? Para retribuir cuidados e afeição recebidas de gerações anteriores, por amor, por respeito, por tradição, por valores sociais, culturais, religiosos e morais prevalentes na sua cultura, para exemplo, para as próximas gerações. Em algumas situações por obrigações legais ou interesses financeiros e sociais.

Dada as conquistas da longevidade a extensão do curso de vida se estende por muitos mais anos e assim, um contínuo crescente e diferenciado cuidados da família a seus membros idosos se tornam necessários, provavelmente durante maior tempo. Em consequência hoje observamos pessoas idosas cuidando de pessoas idosas.

O cuidado prestado às crianças e aos jovens diminui e se torna desnecessários no decorrer do tempo e inversamente aqueles que cuidaram passam a necessitar de cuidados, o que implica em mudanças práticas na vida cotidiana e demandas de cunho econômico e emocional que impactam toda a família. Portanto as condições de afeto e proximidade, necessárias ao cuidado, são profundamente influenciadas pelas relações familiares mantidas, testadas, esgarçadas, reatadas ou rompidas durante o curso da vida familiar.

O que é cuidar, o quanto cuidar (intensidade do cuidado) pode não ser compreendido da mesma forma pela pessoa idosa e família. Na medida das possibilidades do cuidador e de quem recebe o cuidado as noções de dependência/independência e autonomia devem ser plenamente acordadas. É necessário compreender que as divisões das responsabilidades do cuidado nunca são equanimemente partilhadas entre os membros da família por se relacionar a fatores diversos como o período do ciclo de vida de cada membro, o tamanho/composição familiar, as responsabilidades de trabalho e financeiras de seus membros, a relação afetiva com a pessoa que recebe o cuidado e também pelos papéis de gênero e por valores socioculturais.

Apesar das mudanças ocorridas no cenário nacional em relação às políticas de proteção social à população idosa, estas ainda são muito

restritas na oferta de serviços e programas de apoio às famílias no cuidado a seus membros idosos bem como na amplitude das suas intervenções. Contribui para agravar esta situação a ausência de conhecimento sobre mudanças normativas do processo de envelhecimento, bem como sobre limitações e dependências decorrentes de doenças e/ou do avanço da idade. As dificuldades enfrentadas pelas famílias cuidadoras são ainda mais notadas quando há ausência de uma adequada orientação que permita a continuidade da pessoa idosa no ambiente familiar. (Teixeira; Rodrigues, 2009)

A complexidade do cuidado a pessoas idosas no âmbito da família, na maioria das vezes em situações precárias e conflituosas, mostra a necessidade da Educação para a convivência intergeracional, para a prevenção e combate à violência, para a informação e acesso a direitos, programas e serviços previstos nas políticas públicas, para adequações ambientais, visando prevenção de quedas/acidentes e para a qualificação dos cuidados prestados. Ressaltamos o papel da Educação na orientação às famílias no incentivo a manutenção, recuperação e melhoria da funcionalidade física e cognitiva de seus membros idosos e a urgência de capacitação de profissionais, especialmente das Políticas de Educação, Saúde e Assistência Social, para orientação ao cuidado familiar.

Camarano e Kanso (2010) observam que no Brasil ainda são escassas as políticas e os programas de cuidado formal domiciliar, embora essa modalidade de serviço esteja prevista nas legislações, portanto, faz-se urgente o apoio às famílias através de treinamento, remuneração específica do trabalho e apoio psicológico. Destacam que não se pode abrir mão da família cuidadora, nem tomá-la como garantia do cuidar, sendo necessário ajudá-la, recompensá-la e capacitá-la. Camarano e Fernandes (2023) propõem a realização de campanhas educativas de sensibilização e capacitação em nível comunitário a fim de promover boas práticas e corresponsabilidade de gênero nos cuidados que se realizam no ambiente familiar. Ao propor o reconhecimento do cuidado como direito, Camarano (2010) advoga avançar para a sua inclusão positiva nas políticas públicas e também se uma política do cuidado na família não deva se constituir

num quarto pilar da seguridade social, somando-se aos já existentes nos países latino-americanos: saúde, educação e proteção social.

Formação profissional para o processo de envelhecimento

Apesar de compreendermos a relevância da Educação em diversos aspectos do processo de envelhecimento, enfocamos a formação de profissionais aptos ao planejamento, execução, acompanhamento, avaliação e controle de serviços e programas que possam trazer resolutividade para os numerosos e diferenciados carecimentos da área do envelhecimento. Profissionais estes, que diariamente acolhem as necessidades da população idosa nas Políticas de Saúde e Assistência Social. Entre elas podemos citar a prevenção de déficits sensoriais, motores e cognitivos para preservação da capacidade de execução das atividades básicas de vida diária, alternativas diferenciadas de atenção que qualifiquem o cuidado na família e previnam situações de abandono e violência orientando as redes informais de apoio a essa população e incentivo ao protagonismo da pessoa idosa, como segmento de população com demandas ainda pouco conhecidas e consideradas.

Portanto, uma formação que permita, aos profissionais das mais diversas áreas, aplicarem seus conhecimentos específicos tendo por base a compreensão do processo de envelhecimento em suas dimensões biológicas, socioeconômicas, culturais, políticas e éticas e capacidade de atuação em equipes multidisciplinares para superar a fragmentação conceitual do pensar e fazer da técnica (pluralidade profissional) e social (divisão social do trabalho e entre as categorias). (Motta *et al.*, 2008).

Cachioni e Todaro (2006) enfatizam que para contemplar a multidimensionalidade do processo de envelhecimento a formação gerontológica deve ser intrinsecamente interdisciplinar, incorporando conteúdos científicos e técnicos de vários campos, nos quais destacam-se a biologia, a psicologia e as ciências sociais. A interdisciplinaridade é intrínseca a formação profissional, pela necessidade da integração dos múltiplos aspectos que permitem a compreensão do envelhecimento, colaborando para superar à

fragmentação do saber e para a produção de conhecimentos necessários a fundamentar estudos, práticas e prestação de serviços as pessoas e grupos idosos.

A criação de novas estruturas conceituais, possibilitadas pela Gerontologia Educacional, ao romperem com as estruturas disciplinares de origem, são re combinadas e sintetizadas de forma a configurar uma nova totalidade. Assim este recente campo de saber, suas competências e responsabilidades confluentes às diversas profissões possibilitam um melhor aproveitamento do potencial de todos os setores envolvidos. (Motta, *et al.*, 2008). Avança, portanto, na proposição de ações, serviços e programas intersetoriais tão pouco adotados pelas políticas públicas brasileiras e tão relevantes para uma atenção integral a população idosa.

Martins de Sá (2002) considera que para atenção integral a população idosa a formação profissional deve visar a capacitação de um profissional apto a compreender histórica e criticamente, o processo do envelhecimento; entender o significado social da ação gerontológica; situar o desenvolvimento da Gerontologia no contexto sócio histórico; atuar nas expressões socioeconômicas e culturais da velhice e do envelhecimento; coletar e analisar dados que subsidiem a formulação de ações gerontológicas; compreender a natureza interdisciplinar buscando este enfoque no ensino, e na assistência; zelar por uma postura ética e solidária no desempenho de suas funções; orientar a população idosa na identificação de recursos para o atendimento às necessidades básicas e para a defesa de seus direitos.

A despeito da segmento idoso ter atualmente maior visibilidade, pela sua dimensão e também pelas possibilidades que traz para atuação profissional, há ainda insuficiência de recursos humanos com habilidades e competências teóricas e práticas, para atender este grupo etário em todas as suas demandas. As autoras chamam atenção para as lacunas existentes nas Universidades brasileiras na formação de educadores e também de discentes das ciências da saúde e humanas, ressaltando não ser mais possível ignorar a relevância da formação

profissional para atuação no processo de envelhecimento como fenômeno característico de nossos dias (Cachioni e Todaro, 2016).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar de ampla legislação que garante o envelhecimento como direito pessoal e sua proteção como um direito social, vemos que as políticas públicas brasileiras ainda não oferecem programas e serviços adequados e em proporção necessária as demandas da população idosa. Lamentamos a incipiência da Política da Educação no cumprimento de sua obrigação legal de difundir conhecimentos/informações sobre o processo de envelhecimento em todos os níveis de ensino. Chamamos atenção para o amplo campo de atuação aberto à área da Educação pelas conquistas da longevidade e, portanto, para a implementação de ampla gama de programas propostos pela Gerontologia Educacional.

Recomendamos que a promoção da Educação sobre o processo de envelhecimento e velhice, como interesse de todos, seja vista não só como responsabilidade pública, mas também abraçada pela sociedade civil. Que informações balizadas sobre estes temas estejam mais presentes nas diversas mídias e sejam amplamente difundidas em diferentes espaços socioeconômicos culturais da sociedade brasileira.

Conclamamos os idosos brasileiros, tomando como referência Gohn (2010), que reconheçam sua força política e suas ricas e distintas experiências de vida se mobilizando em movimento sociais que tragam para seus integrantes senso de pertencimento e contribuam na construção de uma sociedade que acolha a pluralidade das velhices. Movimentos sociais de pessoas idosas, por todos os recantos do país, que conscientizem e apresentem à sociedade o conjunto de suas demandas, tematizam e redefinem a esfera pública, participem dos espaços de controle social e proponham modelos de inovações sociais para qualificar a longevidade tão recentemente conquistada.

REFERÊNCIAS

- ARAUJO, L. F; CASTRO, J. L C; SANTOS, J. V. O. A família e sua relação com o idoso: um estudo de representações sociais. **Psicologia em Pesquisa**. Juiz de Fora, v. 12, n. 2, 2018. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?pid=S1982-12472018000200003&script=sci_abstract Acesso em: 23 jan. 2024. <http://dx.doi.org/10.24879/2018001200200130>.
- BERZINS, M.A.V.S; GIACOMIN, K.C; CAMARANO, A.A. A Assistência Social na Política Nacional do idoso. In: ALCANTARA, A. O; CAMARANO, A. A; GIACOMIN, K.C. **Política nacional do idoso: velhas e novas questões**. Rio de Janeiro, IPEA, 2016. p.107-133
- BRASIL. Lei Nº 14.423/2022. Altera a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/36111502>
- BRASIL. Lei 12.632 de 06 de março de 2018. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), para dispor sobre educação e aprendizagem ao longo da vida. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13632.htm#art1
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <http://www.portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/ldb.pdf>
- BRASIL. Lei nº 10.741 /2003. Dispõe sobre o Estatuto da Pessoa Idosa e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.741.htm
- BRASIL. Lei nº 8.842, de janeiro de 1994. Dispõe sobre a política nacional do idoso, cria o Conselho Nacional do Idoso e dá outras providências. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/politica_idoso.pdf
- BRASIL. Lei nº 8.742/1993. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Política Nacional de Assistência Social PNAS/ 2004. Brasília, 2004.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Diretrizes para o Cuidado das Pessoas Idosas no SUS: proposta de modelo de atenção integral. Brasília:

Ministério da Saúde, 2014. Disponível em: https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/diretrizes_cuidado_pessoa_idosa_sus.pdf

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria n. 2.528/2006. Aprova a Política Nacional de Saúde da Pessoa Idosa e determina outras providências. Disponível em: https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2006/prt2528_19_10_2006.html

CACHIONI, M. Universidade da Terceira Idade: história e pesquisa. **Revista Temática Kairós Gerontologia**, 15(7), São Paulo, 2012. p.01-08. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/kairos/article/view/15225>. Acesso em: 20 jan. 2024. Doi: <http://dx.doi.org/10.23925/2176-901X.2021v24i1p715-737>

CAMARANO, A. A.; KANSO, S. Como as famílias brasileiras estão lidando com idosos que demandam cuidados e quais as perspectivas futuras? A visão mostrada pelas PNADs. In: CAMARANO, A. A. (org.). **Cuidados de longa duração para a população idosa: um novo risco social a ser assumido?** Rio de Janeiro: Ipea, 2010. p.93-122

CAMARANO, A. A.; FERNANDES, D. Famílias: espaços de cuidados e espaços a serem cuidados. In: CAMARANO, A. A.; PINHEIRO, L.(Org.). **Cuidar, verbo transitivo: caminhos para a provisão de cuidados no Brasil.** Rio de Janeiro: Ipea, 2023. p. 141-182

CARVALHO, R. C. As migrações e a urbanização no Brasil a partir da década de 1950: um breve histórico e uma reflexão à luz das teorias de migração. **Revista Espinhaço**, 2019, 8 (1):p. 24-33. Disponível em: <https://revistas.ufvjm.edu.br/revista-espinhaco/article/view/130>. Acesso em: 28 dez. 2023. Doi: <https://doi.org/10.5281/zenodo.3345139>.

Centro Internacional de Longevidade Brasil. **Envelhecimento Ativo: um Marco Político em Resposta à Revolução da Longevidade.** Rio de Janeiro: Centro Internacional de Longevidade Brasil; 2015. Disponível em: https://prceu.usp.br/usp60/wp-content/uploads/2017/07/Envelhecimento-Ativo-Um-Marco-Politico-ILC-Brasil_web.pdf

Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº. 109/ 2009.** Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Brasília, 2009. Disponível em: <https://www.crpsp.org/impresso/view/222>. Acesso em: 28 dez. 2023.

Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 130/2005**. Apresenta as bases para a implantação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

DOLL, J; OLIVEIRA, J.F. P; SÁ, J.L.M de; HERÉDIA, V.B.M. Multidimensionalidade do Envelhecimento e Interdisciplinaridade. *In*: FREITAS, E. V. de; PY, L. **Tratado de Geriatria e Gerontologia**. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 2016. p. 239-254.

DOLL, J; RAMOS, A.C.; BUAES, C.S. Educação e Envelhecimento. *Educação & Realidade*, Porto Alegre v. 40, n 1, p 9-15, 2015. Disponível em: http://www.ufrgs.br/edu_realidade. Acesso em: 12jan. 2024. <https://doi.org/10.1590/2175-623652407>.

GELINSKI, C, R O; MOSER, L. Mudanças nas famílias brasileiras e a proteção desenhada nas políticas sociais. *In*: MIOTO, Regina Célia Tamaso; CAMPOS, Marta Silva; CARLOTO, Cássia Maria (org.) – **Familismo, direito e cidadania: contradições da política social**. – São Paulo: Cortez, 2015.

GOHN, M. G. Movimentos sociais na contemporaneidade. **Revista Brasileira de Educação**. v. 16 n. 47, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/vXJKXcs7cybL3YNbDCKCRVp/abstract/?lang=pt> doi: <https://doi.org/10.1590/S1413-24782011000200005> <https://www.blogcnas.com/resolucoes-cnas-2005-2003>.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo demográfico 2022**: população por idade e sexo. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=73102>.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia E Estatística. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Continua Educação 2022. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2102002>.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia E Estatística. Tábua Completa de Mortalidade para o Brasil – 2019. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/65c3023462edaabf0d7318c1a0f80ca4.pdf. Acesso em: 3 jan. 2024.

MARTINS DE SÁ J.L. A formação de recursos humanos em Gerontologia: fundamentos epistemológicos e conceituais. *In*:

FREITAS E.V; PY L; CANÇADO F.A.X; GORZONI M.L. (org.). **Tratado de geriatria e gerontologia**. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan; 2002. p. 1119-1124.

MOTTA, L. B.; CALDAS Célia, P; ASSIS, Monica. A formação de profissionais para a atenção integral à saúde do idoso: a experiência interdisciplinar do NAI - UNATI/UERJ. Rio de Janeiro: **Ciênc. Saúde Coletiva** 13 (4), 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/dQPqBcRnVXKpSmNpw9XNNwP/abstract/?lang=pt> Acesso em: 22 jan. 2024. Doi: <https://doi.org/10.1590/S1413-81232008000400010>.

NERI, A. L. **Palavras-chave em Gerontologia**. Campinas, SP. Editora Alínea, 2014.

OMS - Organização Mundial da Saúde. *Década do Envelhecimento Saudável: Organização Pan-americana de Saúde*, 2020. Disponível em: <https://iris.paho.org/handle/10665.2/56894>. Acesso em: 28 dez. 2023.

PETERSON, D.A. A history of the education of older learners. *In*: SHERRON, R.M.; LUMSDEN, D. B. (eds.). **Introduction to education gerontology**. Washington D. C., Hemisphere Publishing Corporation, 1990.

SIQUEIRA, M. E. C. Educação para o envelhecimento e o preconceito etário. *In*: VALLE, L.H.L. do; MATTOS, M. J. V. M. de; O'RELLY, M.C.R de; B. ASSUMPTÃO, F., Jr. (org.). **Refletindo sobre educação, saúde e sono: ações e desafios nas diferentes gerações**. Estância Projetos Editoriais, 2022. p. 194-207

TEIXEIRA, S. M; RODRIGUES, V.S. Modelos de família entre idosos: famílias restritas ou extensas. **Rev. Bras. Geriatr. Gerontol.**, 2009; 12(2):239-254.

WAZIMA, C.M; GONDINHO B.V.C. Aspectos econômicos dos cuidados de longa duração à pessoa idosa do Sistema Único de Saúde (SUS) à assistência social: arcabouço legal brasileiro. **J Manag Prim Health Care**. 15(spec), 2023 Disponível em: <https://www.jmphc.br/jmphc/article/view/1355> Acesso em: 25 jan. 2024. ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-3106-6655>.

CAPÍTULO 21

ESCOLAS E SERVIÇOS SOCIAIS NA PROMOÇÃO DO DIREITO À FILIAÇÃO PATERNA

Maria Isabel Monfredini
Stella Maria Barbera da Silva Telles
Juliana Pasti Villalba

Resumo: A ausência do nome do pai na certidão de nascimento pode ter impactos negativos na vida da criança e do adolescente. É importante reconhecer que, no cenário atual, há complexidades envolvidas na concretização do direito de filiação paterna, incluindo as particularidades das novas formas familiares e as situações de vulnerabilidade social. Este estudo versa sobre o reconhecimento de paternidade de crianças e adolescentes sem o registro paterno, utilizando uma abordagem de pesquisa-ação. Investigamos os motivos subjacentes à ausência desse registro e o interesse em efetuarlo. Além das escolas, os serviços de assistência social e as organizações sociais são espaços que podem facilitar, não apenas o acesso ao reconhecimento da paternidade, mas também a outros direitos, através da escuta qualificada e orientação personalizada para cada situação. Profissionais como diretores, coordenadores escolares e trabalhadores da assistência social desempenharam papéis cruciais nesse processo. O estudo destaca a importância de abordar essas questões com sensibilidade e empatia, ressaltando a necessidade de criar estratégias para aprimorar o acesso à informação e aos serviços. Foram conduzidas 34 entrevistas individuais com mães ou responsáveis por crianças e adolescentes sem o registro paterno, utilizando a análise de conteúdo como método apropriado para analisar os diversos conteúdos produzidos. A falta de informação e o medo surgiram como obstáculos significativos, destacando a complexidade dessas situações e a necessidade de

fornecer informações e apoio adequados. Nesse contexto, a rede de assistência social e as escolas podem desempenhar papéis essenciais no resgate da cidadania dessas crianças, orientando e promovendo o diálogo com a comunidade sobre esse direito fundamental.

INTRODUÇÃO

Os significativos avanços no âmbito da legislação, das concepções sociais, culturais, das alterações de padrões na esfera da família e as ponderações para a importância dos papéis parentais na vida dos filhos, nos mostram que a paternidade é tema instigante e vem sendo apresentada a partir de uma multiplicidade de significados e de fatores que se expressam e se plasmam muito subjetivamente na vida das pessoas. Além ou em razão disso, a paternidade está se amplificando enquanto objeto de interesse de estudo e de pesquisa em áreas diversas, tais como a psicologia, o direito, a psiquiatria, a sociologia e a antropologia, uma vez que se compõe de variadas formas e se mostra como tema amplo e controverso a depender da concepção que se adota para buscar compreender suas derivações.

Na prática, diversas iniciativas nos âmbitos governamentais, jurídicos e sociais buscam facilitar e garantir o direito ao reconhecimento paterno. Campanhas de conscientização, lideradas por órgãos governamentais e organizações não governamentais, desempenham papel crucial, destacando os benefícios emocionais e legais associados ao reconhecimento paterno.

Simultaneamente, programas educativos integrados às escolas visam informar as novas gerações sobre seus direitos, construindo uma base sólida para a compreensão da importância do reconhecimento paterno. A simplificação dos procedimentos cartorários e a oferta de assistência jurídica gratuita refletem a preocupação em superar obstáculos burocráticos e financeiros que possam dificultar o acesso a esse direito.

Parcerias entre órgãos do governo, do judiciário e Organizações da Sociedade Civil (OSC) propõem-se assegurar a implementação de programas integrados, proporcionando suporte abrangente, desde a orientação jurídica até a assistência psicossocial.

Contudo, é imperativo sublinhar a necessidade de abordar essas questões com sensibilidade e empatia, destacando a importância de se criar estratégias para aprimorar o acesso à informação e aos serviços. Ao realizar busca ativa em territórios vulneráveis, a adoção de abordagens não invasivas é fundamental, reconhecendo a delicadeza do assunto e o significado singular da história de cada criança e de cada família.

Levando em consideração o exposto, e reconhecendo a representatividade e importância do tema, realizamos uma pesquisa-ação como iniciativa piloto em um território com alto índice de vulnerabilidade social e econômica do município de Campinas. Com a análise dos resultados da pesquisa, foi possível oferecer contribuições que possam proporcionar a replicação em outras regiões, incentivando a realização de novas pesquisas e estudos adicionais.

Desta forma, este capítulo busca trazer uma síntese do percurso histórico e dos desafios contemporâneos enfrentados nos caminhos da filiação paterna para aqueles que ainda não a tem, destacando a experiência da nossa pesquisa no Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP), através do Observatório da Infância e Adolescência (OiA) da UNICAMP, em parceria com a Fundação FEAC e a 19ª Promotoria da Infância e da Juventude da Comarca de Campinas e com a participação das escolas, dos serviços da assistência social e das OSC de uma região do município de Campinas.

PERCURSOS HISTÓRICOS E DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS

A sociedade patriarcal naturalizou os papéis da família, estabelecendo ao homem a tarefa de lidar com o mundo externo e à mulher os cuidados com os filhos e com a casa. A família

tradicionalmente aceita e reconhecida foi aquela composta por pai, mãe e filhos procedentes da união legalmente estabelecida dos pais.

Este cenário, abre espaço “discriminador” para os filhos havidos fora da união reconhecida, nomeados de filhos ilegítimos ou bastardos, cuja inexistência da paternidade, legal e afetiva, era o retrato da condição vexatória, socialmente exposta na pessoa daquele filho e, por conseguinte, rotulador em seu processo individual de construção das relações sociais, em razão de sua origem “desqualificada”. Filhos que viviam à margem de identificação paterna e de sua identidade familiar. Mães de filhos bastardos, carregavam a sobrecarga do enfrentamento da vida pública ao violar padrões e, portanto, sem direito de “reclamar” algum tipo de assistência. Nesse sentido, a questão do pai provedor reflete o autoritarismo paterno, submetido e legitimado pela sociedade e reeditado inclusive no âmbito jurídico, cujos filhos “ilegítimos” não eram reconhecidos em se tratando de direitos.

A maior autonomia feminina iniciada na década de 1970 e a lei do divórcio, os avanços tecnológicos nas décadas de 1980 e de 1990, especialmente aqueles relacionados à reprodução humana, como a pílula anticoncepcional e tecnologias reprodutivas de inseminação artificial e fertilização *in vitro*, bem como os avanços da legislação, ancoraram as questões afetas à família, trazendo mudanças e legitimando a noção de família remetida ao universo de afetos e de direitos (Sarti, 2005).

Quando olhamos pelo âmbito da legislação, verificamos que a questão da paternidade esteve, até meados do século XX, associada à questão matrimonial e, por consequência, à conjugalidade. Uma gradual desvinculação entre filiação e matrimônio começou a se alterar com a Lei do Divórcio em 1977, porém, é com a Constituição Federal de 1988 que há o reconhecimento de que filhos havidos ou não do casamento possuem os mesmos direitos, bem como filhos adotados, que passam a ser considerados com os mesmos direitos dos filhos biológicos.

A Convenção dos Direitos da Criança de novembro de 1989 e ratificada pelo Brasil em setembro de 1990 prevê que a criança deve

ser registrada imediatamente após seu nascimento e, desde o nascimento, terá direito a um nome, bem como, na medida do possível, terá direito a conhecer seus pais e ser cuidada por eles (Art. 7º). Prevê ainda que, quando uma criança for privada ilegalmente de algum ou de todos os elementos que configuram sua identidade, o Estado deverá prestar não só a assistência, mas também a adequada proteção, visando restabelecer rapidamente sua identidade (Art. 8º).

Continuando no contexto da legislação, o artigo 27 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA – Lei 8.069 de 13/07/1990), expressa que o reconhecimento do estado de filiação é direito personalíssimo, indisponível e imprescritível, podendo ser exercido contra os pais ou seus herdeiros sem qualquer restrição, observado o segredo de justiça. Assim, a criança/adolescente tem assegurado o direito de saber sobre sua paternidade. Direito este traduzido como expressão maior do direito à filiação, uma vez que o nome traz a identidade da pessoa e, portanto, direito fundamental como atributo à personalidade humana.

A descoberta do DNA, na década de 1990, trouxe nova expressão no sentido de que ele passa a ser um exame que permite a comprovação da filiação ou a sua negatória além de “libertar” a palavra da mulher por vezes constrangida e discriminada ao apontar um pai de seu filho (Finamori, 2012).

A Lei Federal 8.560 de 29 de dezembro de 1992 regula a investigação da paternidade dos filhos havidos fora do casamento e a Lei 10.406 de janeiro 2002 que institui o Novo Código Civil, vem reforçar esses avanços que ancoram a questão do direito à filiação paterna.

Desse modo, a filiação paterna deixa de estar vinculada à conjugalidade, ou ao matrimônio dos pais, sendo o direito à filiação, expressão de direito humano fundamental e de cidadania. No entanto, ainda há um contingente expressivo de filhos sem a presença paterna e um número significativo sem o registro da paternidade.

De acordo com a Associação dos Registradores de Pessoas Naturais do Estado de São Paulo (ARPEN-SP), quase 27 mil crianças nascidas no Estado de São Paulo no ano de 2022 não tinham o nome

do pai na sua certidão de nascimento, sendo este o quarto ano com queda consecutiva de registros de paternidade. Em 2023, constata-se uma inversão na tendência de queda e são contabilizados 29,3 mil nascimentos sem o registro paterno.

Já os atos de reconhecimento espontâneo de paternidade que em 2019 somavam 26,1 mil, declinam acentuadamente para em 2021 totalizar 13,7 mil. Em 2023, foram quase 17 mil reconhecimentos espontâneos contabilizados.

É provável que os efeitos da pandemia de Covid-19 expliquem parte dessa queda, visto que acentuou o declínio do número de nascimentos que já vinha ocorrendo em função da transição demográfica, mas também o acesso a esses (e a outros) serviços que foi dificultado nos anos de 2020 e 2021.

Muito embora o reconhecimento da paternidade não irá implicar, necessariamente, no desencadeamento de um nível de relacionamento favorável, afetivo e participativo do pai, assegura legalmente o direito de filiação conforme prescreve a legislação vigente.

De acordo com Thuler (2004), ao não reconhecer um filho, o homem exerce uma forma de poder patriarcal onde ele decide e não se submete a leis e normas. Nesse sentido, o movimento feito pelo Estado brasileiro significa a colocação concreta de limites e o enfrentamento desse arbítrio. A autora assinala intervenções recentes do Ministério Público e do Judiciário que revelam um maior protagonismo do Estado brasileiro em relação aos pais desertores, às crianças sem pais reconhecidos e às mães solo submetidas às responsabilidades parentais, visando o maior comprometimento paterno e a igualdade parental.

RECONHECIMENTO PATERNO: DIFERENTES OLHARES PARA OS DESAFIOS E DESCOBERTAS

As novas relações de gênero produziram redefinições nas identidades individuais onde casamento, maternidade e paternidade se tornaram temáticas cada vez mais complexas que vieram e vem

provocando transformações na questão da paternidade, no papel e na função do pai, remetendo-as à dimensão particularizada da experiência subjetiva de cada pessoa em relação a configuração e ao desempenho de papéis no âmbito familiar (Costa, 2014).

Lyra *et al.* (2005) assinalam uma nova paternidade que desponta nesse contexto, cujo perfil se volta ao homem que exerce o cuidado com os filhos, e que vem, segundo os autores, promover uma mudança histórica, quando o eixo do cuidado com os filhos começa então a fazer parte da subjetividade masculina, significando a possibilidade de quebra da dicotomia entre pai-provedor e pai-protetor. Diferente de uma obrigação, os autores pensam a paternidade como algo pertencente à órbita do desejo e da responsabilidade, e acrescentaríamos que tais concepções, implicam ainda, em compromissos, contudo, não podemos olvidar que concepções tradicionais em relação aos papéis de gênero e suas funções na família, ainda são muito presentes.

Segundo Souza (1994), para que o exercício da paternidade seja mais intenso, são necessárias transformações sociais profundas, de preferência a partir da extinção de preconceitos formados frente a comportamentos, como aqueles relacionados a brincadeiras infantis diferenciadas para meninas e meninos.

Arpini; Cúnico; Alves, (2016) promoveram pesquisa buscando compreender a paternidade contemporânea do ponto de vista de profissionais que atuam no judiciário, em varas de família. Dentre as várias questões, assinalam que identificar pais mais participativos e não apenas pais pagadores de pensão alimentícia, ainda não se constitui realidade ampla no contexto das varas de família pesquisadas, pois tais mudanças relativas ao exercício da paternidade, ainda caminham a passos mais lentos no âmbito das ações que chegam ao judiciário. Embora concepções do “novo pai” estejam presentes na sociedade, ainda fazem parte de um pequeno contingente de pais, isto é, de fato está menos presente na prática cotidiana dos pais, concluem os autores.

As fontes de dados geralmente usadas para pesquisar a paternidade impõem alguns limites, a exemplo da falta de

informações sobre os pais. Thurler (2004), em sua análise dos dados estatísticos disponibilizados pelo IBGE, destaca a diferença entre a coleta de informações sobre homens e mulheres relativas às questões ligadas à conjugalidade ou às estatísticas vitais. A autora constatou que, ao mesmo tempo em que as informações sobre casamentos, separações e divórcios são reportadas igualmente para homens e mulheres, no que se refere à parentalidade (nascimentos e óbitos), as informações são coletadas maciçamente sobre as mulheres, havendo raras informações sobre os homens.

Lyra e Medrado (2000) também relatam a invisibilidade da paternidade em diversos levantamentos estatísticos e concluem que a concepção e criação dos filhos aparecem como esferas que se restringem à mulher, não incluindo informações sobre o pai das crianças. Da mesma forma Bilac, Oliveira e Muzskàt (2000) enfatizam a escassez de trabalhos sobre a paternidade, mas destacam que, embora ainda incipiente, nos anos de 1980, já havia uma preocupação com essa questão, demonstrada por meio de análises empíricas sobre conjugalidade nas camadas médias da população brasileira.

Apesar da escassez de informações e dada a necessidade de se discutir e produzir conhecimento sobre homens-pais, estudos há que buscam a compreensão da ausência e da importância do reconhecimento paterno em adultos que cresceram privados desta convivência e aqueles privados do nome do pai em sua certidão de nascimento. Outros elaboram as principais questões a partir da família monoparental, cuja mãe exerce o papel de mãe e pai, em razão da ausência paterna no dia a dia e na convivência. Alguns trabalham com a questão do reconhecimento paterno tardio e suas expressões na vida dos filhos, outros com o abandono afetivo. Há também, as linhas de pesquisa que se encaminham para o entendimento do direito da criança e do adolescente de ter a filiação paterna registrada em sua certidão, bem como, estudos voltados para a compreensão da paternidade a partir do envolvimento, do cuidado e da presença mais ativa na vida dos filhos.

Deste modo, perpassando tais contextos, há questões que se voltam para a presença, a falta, a inexistência do pai; à existência do

pai registral apenas, ao abandono afetivo paterno; à figura que exerce a função paterna e às consequências que podem advir para o desenvolvimento da criança. Ainda há questões voltadas ao como o adulto vai lidar com sua história de vida quando tornar-se pai e a busca incessante que ocorre com idade já avançada, em razão do desejo de conhecer e de descobrir-se filho. Ou seja, situações que se configuram, de uma forma ou de outra, nas vivências muito particularizadas e nos contextos diversos, que se correlacionam ao tema da paternidade.

Um deles pode ser olhado sobre o prisma da parentalidade, temática de estudo relativamente recente e que vem sendo descrita como tarefas difíceis, complexas e desafiadoras, que vão além da função materna e paterna, isto é, da função dos pais. (Houzel,2004; Moro, 2005; Zornig, 2010).

Os autores assinalam que a parentalidade é construída e Moro (2005) nos traz a questão relacionada aos vários aspectos e fatores, desde os instituídos socio-culturalmente até os mais íntimos de cada pessoa em seu processo constitutivo.

Não nascemos pais, tornamo-nos pais. A parentalidade se fabrica com ingredientes complexos. Alguns deles são coletivos, mudam com o tempo; outros são históricos, jurídicos, sociais e culturais. Outros são mais íntimos, privados, conscientes ou inconscientes, pertencem a cada um dos dois pais enquanto pessoas e enquanto futuros pais, ao casal, à própria história de cada um. (Moro, 2005, p. 259)

Nesta mesma linha, Houzel (2004) complementa assinalando ser necessário considerar três eixos que se articulam no conjunto das funções estabelecidas pelos pais. O primeiro refere-se ao exercício da parentalidade como o exercício de um direito que transcende o indivíduo, sua subjetividade e seus comportamentos, estruturado por complexos laços de pertinência, de filiação ou aliança, cujas regras implicam em direitos e deveres adquiridos pelos laços de parentesco. “Nas nossas sociedades de direito legislado, são os aspectos jurídicos do parentesco e da filiação que definem o exercício da parentalidade.” (Houzel, 2004, p. 48).

No segundo eixo, a experiência da parentalidade se assemelha à experiência subjetiva, consciente e inconsciente, que organiza o fato de vir a ser pai, de preencher ou corresponder aos papéis parentais. Já o terceiro eixo se vincula à prática da parentalidade, que envolve as experiências diárias entre pais e seus filhos, traduzindo-se assim em relação aos cuidados materno e paterno, isto é, em como essa maternagem e paternagem são construídas no dia a dia.

Tomando como referência esses eixos formativos da parentalidade trazidos por Houzel (2004), podemos construir uma livre associação que nos leva a compreender que o exercício da paternidade está vinculado a questão de filiação, de pertencimento e de direitos; à experiência da paternidade, traduz-se em papéis desempenhados no ato de se constituir como pai e, para arrematar esse conjunto, à prática de ser pai, correlacionada a proteção, o afeto e aos cuidados.

Quando a paternidade está dada apenas por uma questão biológica, ela não encontra ressonância direta no fato de tornar-se pai, de exercer a paternidade por ter gerado um filho e, com base na afirmação acima, a paternidade inserida no âmbito da parentalidade, também é construída com múltiplos “ingredientes” que se configuram nos diferentes modelos de pai que, conseqüentemente, trazem diferentes implicações na vida dos filhos (Moro,2005).

No âmbito das teorias psicológicas, as pesquisas científicas, segundo Benczik (2011), afirmam e fundamentam o papel da figura paterna no desenvolvimento e no psiquismo infantil, sendo pressuposto da teoria psicanalítica o papel estruturante do pai. Sobre a importância da figura paterna para o desenvolvimento infantil, a pesquisadora compilou em seu estudo vários autores nacionais e internacionais que desenvolveram pesquisas com o tema da paternidade. Dentre os principais, registram que a ausência paterna apresenta potencial para gerar conflitos no desenvolvimento não só psicológico, mas também no desenvolvimento cognitivo da criança, assim como, tem potencial para influenciar o desenvolvimento de distúrbios de comportamento (Eizirik e Bergamann, 2004).

Nos estudos da área da sociologia, encontramos as produções de Thurler (2006), assinalando que o reconhecimento paterno apresenta implicações importantes em várias dimensões, isto é, no reconhecimento geracional (em compromissos transgeracionais de verticalidade, como acolhimento, respeito à descendência, cuidados), e também nas exigências éticas com caráter de horizontalidade, a exemplo do exercício de solidariedade com a mulher-mãe. Ademais, o reconhecimento paterno para a autora, além das dimensões social, afetiva e jurídica, vincula-se também à condição de igualdade e de empoderamento, além de redistribuição da Justiça a um melhor padrão de cidadania e de sociabilidade. Ou seja, eleva o padrão de cidadania da criança e dos pais.

Essas questões podem ser observadas na pesquisa de Finamori (2012), realizada com pessoas adultas que estavam em busca do pai, mostrando-nos como o pertencimento também está enraizado pela origem e que esta comparece com elevado nível de participação para a construção da identificação filial do indivíduo. Ou seja, que a ausência paterna representa a lacuna dessa completude que lhe deu origem enquanto ser humano. A autora ainda retrata que, além da tentativa de buscar uma reparação na história de vida, essa busca pelo reconhecimento paterno tardio apresenta também um viés de futuro, carregado de incógnitas em relação à afetividade e à convivência com a figura paterna e quanto ao próprio reconhecimento. Caso o reconhecimento não se faça espontânea e voluntariamente, a ação na justiça passa então a representar a possibilidade de dar um desfecho em uma história considerada inacabada. Entretanto, um desfecho não desejado, pela preferência e desejo de que o reconhecimento se faça espontâneo, evitando desse modo a ação judicial.

Palmeira e Scorsolini (2018) pesquisaram sobre o reconhecimento tardio da paternidade com pessoas que tiveram a sua paternidade reconhecida com idade superior a 16 até 31 anos. Em uma de suas conclusões assinalam que o reconhecimento tardio promoveu mudanças significativas no desenvolvimento dos filhos, inclusive em movimentos de maior valorização da mãe e na tentativa

de reescrever o conceito de paternidade a partir da própria experiência de parentalidade, sobretudo os homens.

Os entrevistados foram em busca do reconhecimento tardio paterno motivados por suas mães e tinham como objetivo a conquista dos seus direitos, entendida em seu foco jurídico, porém, os autores observaram que realidades comuns aos entrevistados perpassavam pelo sentimento de conquista do sobrenome do pai e pela discriminação que o filho sem o reconhecimento do pai se depara. Discriminação imposta socialmente e não fundamentalmente em razão da ausência paterna na vida desses filhos.

Tais considerações nos fazem compreender que em muitas situações a discriminação ocorre pela falta de um pai registral, mas não pela ausência, ou abandono desse pai, ou seja, a discriminação social em filhos cujos pais apenas registraram e desapareceram é diferente daquela que ocorre com filhos registrados apenas no nome da mãe. Na atualidade, embora os avanços nesta questão da paternidade, ainda filhos sem o registro paterno acarretam constrangimentos para o indivíduo e, também, para alguns membros da família. Chamar atenção para este fato pode parecer, à primeira vista, uma inconsistência, sobretudo em razão da multiplicidade de famílias que se formam e se organizam nos dias atuais, todavia, não podemos relegar este aspecto, tendo em vista a sua importância para a constituição psíquica e social da identidade e da origem do indivíduo. Nesse sentido, falar de ausência de reconhecimento da paternidade como um fato jurídico e social e conceituá-lo como uma categoria social, não tem o mesmo significado para aqueles que nasceram e se desenvolveram em um contexto familiar constituído pelas figuras parentais de pai e mãe.

Há pessoas que tiveram um pai bom, carinhoso, participativo. Outras cresceram com um pai agressor, ruim, autoritário, sem manifestações de afeto, outras ainda com um pai apenas provedor, longe de qualquer proximidade afetiva. Há aquelas que não tiveram pai e nem o conheceram, aquelas que tiveram e/ou têm o pai irresponsável, ausente, que não quer saber de ter filhos, que desaparece. Enfim, tem-se pai de todos os tipos que acabam por

desenhar as contradições, mas também as (in) coerências na construção da história de vida dos filhos. Assim, é possível assinalar que a paternidade possui “representações múltiplas e contraditórias, presentes nos valores, nas regras institucionais e na subjetividade dos indivíduos, afirmando e transformando suas identidades” (Coelho, 2005, p. 212).

Dessa maneira, resgatar a presença do pai na família, problematizando sua ausência, constitui uma tarefa desafiadora para pais, mães e para todos aqueles que se encontram implicados nas questões que envolvem a família (Cúnico; Arpini, 2013).

Fonseca (2005) comenta que, ainda que a Corte declare um indivíduo como pai de uma criança e, portanto, responsável pelo seu bem-estar, isso não garante que ele se responsabilize por seus compromissos.

Bilac (1999) argumenta que condições instáveis de trabalho podem fazer com que alguns pais não consigam dar apoio financeiro a seus filhos, ainda que queiram.

No entanto, conforme mencionado anteriormente, o reconhecimento de paternidade pode ter efeitos outros sobre o bem-estar dos filhos que envolvem desde o melhor desenvolvimento afetivo, emocional e educacional, até a sua tentativa, na vida adulta, de reescrever o conceito de pai, com base na sua própria experiência (Palmeira; Scorsolini, 2018).

Finamori (2012) direcionou sua atenção para narrativas de filhos baseadas nas suas infâncias, na ausência do pai e no processo de busca pelo pai, instigada pelos diversos relatos de filhos, nos quais se mostrava o valor do reconhecimento do pai não apenas em termos financeiros, mas também como fato crucial à sua constituição identitária.

No entanto, ao longo de toda a sua pesquisa, um grande desafio foi o de tentar analisar as narrativas dos filhos à luz da teoria acadêmica. A autora menciona que foi confrontada por alguns acadêmicos que se mostravam desconfortáveis diante do seu estudo. Esse incômodo parecia se referir ao fato de que o trabalho se baseava em narrativas de abandono dos filhos, o que poderia reforçar o

modelo de família nuclear, em contraposição à variabilidade de práticas familiares modernas. Porém, segundo Finamori (2012), considerar os diferentes tipos de famílias foi muito relevante para a análise, pois apenas deslocar o campo de pesquisa não teria ajudado a verificar o impacto que as mudanças legais e técnicas tiveram (e têm) sobre os filhos – principalmente aqueles nascidos fora de uma situação de conjugalidade e que haviam tido o seu direito ao reconhecimento de paternidade garantido apenas mais recentemente.

As considerações tecidas até aqui nos mostram que, apesar de todas as transformações observadas em relação à família e nas relações familiares, acarretando reconfigurações importantes quanto ao exercício da paternidade – correspondendo ao pertencimento, ao cuidado, a participação; velhas concepções e discursos sobre os papéis materno e paterno ainda se fazem presentes, bem como, velhas situações insistem em permanecer visivelmente se reproduzindo em relação à questão da paternidade ausente e inexistente de fato e de direito na vida dos filhos, sulcando muito subjetivamente a vida de cada um.

O ESTUDO REALIZADO EM UMA REGIÃO DE CAMPINAS

Optamos por investigar a falta de reconhecimento paterno, tanto no âmbito social quanto jurídico, motivados por dois fatores: nossa experiência profissional na área de pesquisa e o interesse intrínseco na temática. Atuando como membros do OiA em parceria contínua com a Prefeitura Municipal de Campinas, escolhemos realizar o estudo nesse município para contribuir com a garantia do direito à filiação paterna.

O trabalho centrou-se no reconhecimento de paternidade de crianças e adolescentes sem registro de filiação nas certidões de nascimento. A pesquisa foi impulsionada pela solicitação da 19ª Promotoria da Infância e Juventude de Campinas, que emitiu uma Portaria para acompanhar as ações do Sistema de Garantia de Direitos na efetivação do direito ao completo estado de filiação desses jovens.

A parceria com o NEPP, responsável pela execução do projeto de pesquisa, abrangeu: i) Identificação de crianças e adolescentes sem filiação paterna registrada nas escolas municipais e estaduais de uma região do município, com solicitação dessa relação à Promotoria; ii) Participação da Promotora em reuniões com mães ou responsáveis para orientações gerais sobre os direitos da criança e do adolescente, além do encaminhamento do reconhecimento de paternidade e seus significados para os filhos; iii) Agendamento para o atendimento dos pais que desejam encaminhar o reconhecimento espontâneo, com providências para a concretização do registro de filiação paterna; iv) Oitiva de pais indicados pelas mães ou responsáveis, com providências para o reconhecimento paterno espontâneo ou pela via da comprovação por exame de DNA; v) Articulação com o Escritório Escola de uma Faculdade de Direito para o encaminhamento de famílias que necessitam ajuizar ação judicial para a regularização da questão da paternidade ou em relação à situação da criança ou do adolescente (guarda, alimentos).

Sete escolas públicas participaram do estudo, sendo 4 estaduais e 3 municipais. Além das escolas, houve interlocução com a rede local de assistência social, através do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), que indicou crianças e adolescentes sem a paternidade registrada inseridos em programas sociais e, conseqüentemente, fora do ambiente escolar, além de duas OSC que trabalham com crianças e adolescentes na Região. Assim, ampliou-se o alcance do projeto para além da rede de educação.

Através da lista fornecida pelas escolas, a pedido da promotora de Justiça da Infância e Juventude de Campinas, constatou-se que, no início do ano letivo de 2023, 203 crianças e adolescentes estavam matriculados sem a paternidade reconhecida nas 7 escolas públicas de educação básica no território.

Para a coleta de dados, utilizamos recursos diversos, como entrevistas individuais semiestruturadas, estrutura de dados já existente e funcional, além de anotações feitas pelos pesquisadores, incluindo um diário de campo.

Participaram das entrevistas individuais as mães ou responsáveis de crianças e adolescentes sem o nome do pai em suas certidões de nascimento, as quais foram convidadas pelas instituições de ensino ou programas sociais a comparecerem em datas e horários preestabelecidos para uma conversa com a promotoria da infância e juventude e com os pesquisadores do NEPP-UNICAMP, discutindo a importância do reconhecimento paterno.

No total, foram realizadas 34 entrevistas individuais, com a seguinte composição: 29 mães, 1 pai, 2 avós maternas, 1 bisavó materna e 1 tia-avó materna. A distribuição dessas entrevistas ocorreu da seguinte maneira: 12 entrevistas agendadas por convites enviados pelas instituições de ensino; 19 entrevistas intermediadas pelo CRAS, envolvendo atividades como atualização de cadastros, programas "Viva Leite" e entregas de alimentos; 3 entrevistas realizadas em OSC.

A análise de conteúdo foi escolhida como método mais adequado para esta pesquisa, devido à sua capacidade de analisar os diversos conteúdos produzidos, indo além dos significados superficiais. Este método permitiu a análise da essência dos conteúdos, sugerindo tornar os elementos ocultos da linguagem humana evidentes e admissíveis para a comprovação lógica, organizando e descobrindo o significado original dos elementos manifestos em tudo que foi dito nas entrevistas, nos documentos consultados, nas reuniões e em toda comunicação não verbal durante os encontros (Bardin, 2011).

Nesta pesquisa-ação, à medida que o campo do estudo foi sendo realizado, especialmente ao nos depararmos com cada caso relatado por mães ou responsáveis de crianças e adolescentes sem a paternidade registrada, e ao avaliar as possibilidades de ações conforme os desejos dessas pessoas entrevistadas, foi possível definir e pactuar, junto à Promotoria da Infância e da Juventude, formas de buscar a garantia do direito fundamental da filiação paterna, ou, na medida do possível, a garantia de outros direitos fundamentais dessas crianças e desses adolescentes.

Alguns resultados

No que diz respeito aos resultados obtidos nesta pesquisa, que se basearam em dados provenientes das 34 entrevistas conduzidas com mães ou responsáveis por crianças e adolescentes, emerge de forma notória a vulnerabilidade dessas famílias. Essa vulnerabilidade transcende a mera dimensão financeira, estendendo-se aos vínculos familiares e comunitários, resultando na perpetuação da pobreza e da vulnerabilidade social intergeracional.

Os dados revelaram que a maior parte das crianças é parda ou preta, com 35% na faixa etária da primeira infância, 35% entre 6 e 12 anos e 29% adolescentes. Mais da metade das mães têm menos de 35 anos, a maioria se autodeclara parda ou preta e muitas são solteiras. A maioria das mães tem baixa escolaridade e não exerce atividades remuneradas.

A grande maioria das crianças tem irmãos, e 76% das mães afirmaram que os irmãos eram de pais diferentes. Menos de 30% das famílias possuem domicílio próprio, e a maioria paga aluguel (61,8%). Quase 59% das famílias têm renda mensal familiar de no máximo 1 salário-mínimo. A maioria (mais de 70%) recebe o benefício do Programa Bolsa Família.

O estudo destacou que o maior número das famílias das crianças sem paternidade reconhecida vive em situação de vulnerabilidade, com renda limitada e dependência de programas sociais. A vulnerabilidade está relacionada não apenas à renda, mas também à fragilidade dos vínculos familiares e comunitários. Isso resulta em desigualdade de acesso a direitos e perpetuação do ciclo de pobreza entre gerações e da vulnerabilidade social.

A pesquisa também investigou os motivos subjacentes à ausência do registro de paternidade, o interesse em efetuar-lo, a comunicação com as crianças acerca da figura paterna e as ações tomadas para garantir o direito à filiação paterna. Adicionalmente, abordou a temática da adoção e da revelação da paternidade por parte das crianças e adolescentes, destacando a complexidade das experiências nesse contexto.

Os principais motivos para a não realização do registro de paternidade estavam associados a circunstâncias que envolviam o suposto pai, tais como recusa em assumir a paternidade, falecimento, abandono, prisão ou distância no momento do nascimento. Entretanto, a maioria das mães demonstrou interesse em buscar o reconhecimento paterno para suas crianças, com o intuito de assegurar os direitos das crianças, evitar discriminação e fortalecer a autoestima.

No que concerne à efetivação do direito fundamental da filiação paterna, com base nos desejos das mães ou responsáveis, 29 delas demonstraram interesse em promover o reconhecimento paterno de seus filhos.

Na Promotoria da Infância e Juventude de Campinas, foram conduzidas 15 oitivas com pais indicados pelas mães ou responsáveis, resultando em 11 reconhecimentos espontâneos de paternidade e 4 solicitações de testes de DNA para confirmação da filiação. Além disso, em um caso com uma ação judicial de 16 anos de existência, cuja paternidade foi reconhecida, mas o nome do pai não havia sido registrado, houve êxito com o pedido feito pela Promotora da Infância ao Juiz, que concedeu o desarquivamento do processo e expediu mandado de averbação da paternidade na certidão de nascimento da adolescente, selando efetivamente sua identidade paterna.

Outras medidas incluíram o arquivamento de 4 casos, abrangendo situações como buscas infrutíferas do suposto pai, investigação de paternidade em curso e um caso em que o pai se comprometeu a registrar a criança, quando do nascimento do filho.

Adicionalmente, 13 casos foram encaminhados para a Defensoria ou para o Escritório de Práticas Jurídicas de uma Universidade, abrangendo uma variedade de situações, como ações de guarda, adoções unilaterais, reconhecimento de paternidade de pais falecidos e ajuizamento de ação judicial para anulação do registro atual e reconhecimento de paternidade do pai biológico. Essas ações demonstraram o compromisso em buscar soluções legais e justas para

as famílias envolvidas, visando ao reconhecimento e garantia dos direitos das crianças e adolescentes.

Lições da parceria com as escolas e com os serviços sociais

É fundamental ressaltar a importância da parceria com as escolas, uma vez que estas instituições estão diretamente ligadas à realidade das crianças. Inicialmente, escolhemos começar pelo ambiente escolar, pois representou o ponto de partida para compreender a situação das crianças e adolescentes que não têm o pai registrado nesta região. Ademais essa abordagem nos permitiu também quantificar o número de crianças e adolescentes nessa situação.

Contudo, com base na experiência adquirida durante a pesquisa, constatamos que além das escolas, os serviços de assistência social e as organizações sociais, também são espaços para favorecer não só o acesso ao reconhecimento da paternidade, mas também para o acesso a outros direitos da criança e do adolescente, na medida das orientações, através da escuta qualificada, para cada situação particularizada trazida pelas mães e/ou responsáveis.

Assim, importante destacar que à medida que o projeto se desenvolveu na prática, diversos profissionais desempenharam papéis essenciais, incluindo diretores e coordenadores escolares e da rede de assistência social. Nesse sentido, apresentamos a seguir as considerações mais relevantes desses profissionais relacionadas a população com a qual interagem diariamente, resultantes de suas observações e experiências no cotidiano. Além disso, abordamos questões relacionadas à adesão das mães ou responsáveis, bem como sugestões e demais considerações que possam contribuir para a avaliação contínua do projeto.

Em relação às famílias, é mencionado pelos profissionais, que elas são frequentemente afetadas pela pobreza, desemprego, abandono, abuso de substâncias, violência doméstica e esse contexto acaba sendo reproduzido nas escolas, pois as crianças convivem com

essa violência em casa, especialmente os adolescentes, que a replicam em seu cotidiano, incluindo o cotidiano escolar.

Aqui é um nível da carência, da vulnerabilidade, a pobreza econômica traz junto com ela, algo mais cruel, que é a pobreza cultural, a falta de repertório. Tem alunos que vem para escola para comer, comem aqui coisas que não comem em casa: carne, salada, ovo, frutas, que muitos não têm em casa. São adolescentes sem referenciais. Quando a gente chama os pais para conversar, isso é bastante visível. (AE)

A avaliação sobre a adesão das mães ao projeto de reconhecimento de paternidade revelou diversas considerações comuns entre os profissionais, bem como aspectos mais específicos. Existem notáveis diferenças na percepção das mães, dependendo se os pais abandonaram a família ou se não há um registro formal de paternidade. No primeiro cenário, as mães geralmente manifestam o desejo de que os pais assumam mais responsabilidades, participem ativamente na vida dos filhos e até mesmo contribuam financeiramente com a pensão alimentícia. No entanto, quando se trata da ausência do registro de paternidade, observamos uma reação distinta por parte das mães.

Alguns profissionais notaram que as mães parecem relutantes em buscar os pais de seus filhos. Isso acontece porque esses pais não ajudam a manter as crianças, levando as mães a considerarem qualquer esforço nesse sentido inútil. Além disso, em alguns casos, esses pais têm histórico de violência doméstica ou familiar, o que faz com que as mães evitem qualquer contato ou proximidade com eles. Como um dos profissionais expressou, muitas mães têm "medo das coisas, das leis" (MG) e podem se sentir vulneráveis nessa situação. Outro acrescentou:

Conhecendo a violência doméstica, conhecendo o machismo estrutural, a minha hipótese é que muitos desses relacionamentos foram tão terríveis, tão chocantes, tão amargurantes que as mães não querem nem correr atrás disso. [...] Porque o sofrimento dessas mulheres, quando jovens foram abandonadas por esses homens, ou apanharam desses homens, muitos casos de alcoolismo, drogadição e violência doméstica. (AE)

Essa realidade da violência do homem para com a mulher, a família e os filhos não podem ser desconsiderado quando se propõe a trabalhar com o tema da paternidade. É uma questão que necessita ser olhada e considerada com cuidado, atenção e sensibilidade, especialmente neste período, enquanto durar a infância e ou a adolescência. Posteriormente, já adulto, o filho terá condições de fazer suas escolhas em relação a essa situação do reconhecimento ou não.

Foi pontuado por alguns diretores de escola que, durante o processo de matrícula escolar, muitas mães mencionam que o pai não reconheceu a paternidade ou que desconhecem sua identidade. Elas demonstram relutância em compartilhar informações adicionais com a escola, fornecendo apenas o mínimo necessário de informação a esse respeito. De acordo com uma profissional, quando perguntadas sobre o pai no momento da matrícula dos filhos, muitas respondem:

Não tem pai elas falam, só eu. Não tem o pai registrado, não sei onde que o pai está. Está fora e é assim. Eu não sei mais quem é, nunca mais procurei, não ajuda, eu sou mãe solo, eu cuido sozinha, eu crio sozinha, só vai até esse ponto, na hora da matrícula por exemplo (VC).

Algumas mães nem sabem onde o pai pode ser encontrado, e discutir esse assunto com estranhos pode causar constrangimento. Como resultado, muitas mães não se abrem para os educadores na escola, e os profissionais acabam recorrendo ao CRAS da região para obter ajuda em casos mais complexos. Um dos profissionais de escola explicou: “já é difícil elas contarem para a gente alguma coisa em relação ao filho, imagina em relação a vida delas, elas não se abrem” (VC).

Outra barreira para a busca da paternidade de seus filhos é que algumas mães estão vivendo com novos parceiros e temem que, ao abordar essa questão, isso possa desestabilizar o relacionamento atual. Há também que se considerar quando a criança trata o padrasto por pai e está convivendo com ele, mesmo que essa convivência seja relativamente breve.

Um profissional relatou que na sua escola, observa um número significativo de mulheres em segundo ou terceiro relacionamento que não desejam nenhum vínculo com o relacionamento anterior:

[...] porque parece assim, as vezes a mãe se envolveu, então ela não quer, se ele tiver o nome vai dar trabalho para ela, vai querer levar para passear, ou ter algum direito e ela não quer que ele tenha envolvimento com os avós. Ela quer afastar essa pessoa definitivamente, ela não quer que ele tenha nem o nome. Ela até sabe quem é o pai, mas ela não quer que esse pai pertença à família da criança. (EE)

Além disso, há relatos de que muitas mães estão sobrecarregadas com trabalho e responsabilidades, tornando difícil para elas buscarem o reconhecimento da paternidade de seus filhos. Isso ocorre porque muitas famílias na região enfrentam desafios relacionados ao abandono paterno. Um dos diretores explicou: “Hoje estou com uma gama de jovens cuidando do irmãozinho de manhã porque não tem creche [...] Não tem pai mesmo, é a mãe que toca tudo”. (MG)

Além dessas questões, os educadores e profissionais do serviço social também notaram a falta de interesse de algumas mães em tomar medidas para regularizar a paternidade de seus filhos. Eles apresentaram duas concepções opostas para explicar esse desinteresse. Uma delas se relaciona com questões culturais, sugerindo que as mães que têm filhos de pais ausentes acreditam que a responsabilidade recai inteiramente sobre elas, e o reconhecimento paterno não é considerado importante. A outra concepção aponta para a falta de informação como um fator crítico, e que, em muitos casos, as mães não tomam providências, simplesmente porque não entendem o processo, como exemplificado com o medo de perder os benefícios da família, como o BPC e o Bolsa Família. Dessa forma, facilitar o acesso ao direito de filiação paterna, possibilita a muitas crianças o reconhecimento formal de sua paternidade.

De um modo geral, percebemos que até mesmo para a equipe que trabalha nas escolas e no CRAS há relativo desconhecimento sobre a temática da paternidade. Uma profissional comenta que para ela foi interessante conhecer algumas situações possíveis pois, mesmo estando há alguns anos na área da educação, existem situações corriqueiras no seu cotidiano de trabalho, cujas possibilidades – legal e jurídica são desconhecidas.

Na opinião desta profissional, alguns educadores, coordenadores e diretores, também desconhecem questões mais

elementares presentes no cotidiano das famílias com as quais elas trabalham e que, em conhecendo, a escola poderia orientar e melhor encaminhar. Um exemplo trazido por uma das educadoras foi de que, somente foi saber da possibilidade de se ter registrado a paternidade biológica e afetiva conjuntamente, quando as pesquisadoras do presente estudo estavam na escola conversando com as mães, pois até então ela desconhecia essa informação.

Em resumo, o estudo revelou que muitas mães enfrentam barreiras significativas ao buscar o reconhecimento da paternidade de seus filhos, sendo a violência doméstica, a sobrecarga de trabalho e a falta de informação, alguns exemplos dessas barreiras. Nesse sentido, é evidente que a conscientização sobre as complexidades que envolvem a paternidade e as dificuldades enfrentadas pelas mães é fundamental.

As avaliações da pesquisa foram predominantemente positivas entre os diretores, educadores e outros profissionais envolvidos. Eles reconheceram a importância e objetividade da proposta, embora também tenham reconhecido as dificuldades envolvidas, como evidenciado na seguinte declaração:

Eu penso que é um projeto que tem um objetivo muito claro, é importante, mas que deve encontrar as suas dificuldades, por estar mexendo com uma questão familiar. Na periferia como é o caso, muitas vezes, situações até policiais, mais complexas de tráfico de drogas, de violência, a família não quer mais contato com esse pai, nem para garantir esse direito da criança. (VC)

Apesar das dificuldades enfrentadas na realização desta pesquisa-ação, sobretudo devido à sua ênfase no reconhecimento da paternidade, as avaliações geralmente foram mais positivas do que negativas. Uma profissional expressou seu entusiasmo da seguinte forma:

Para nós que trabalhamos aqui na educação infantil, junto com as crianças é fundamental, principalmente para as crianças que não têm a figura masculina. [...] Então acho muito importante esse projeto. Vocês estão de parabéns. Fiquei muito feliz de participar. Gostaria que tivesse sido uma adesão bem melhor e tivesse resultados, assim gratificantes. Mas acredito que o projeto é fundamental [...] não consegui participar com tanta qualidade, mas estou aqui

para fortalecer esse vínculo, [...] a depender da gente, pode contar conosco que a gente está aqui para ajudar [...] Nós aqui da [...] em nome das crianças é que agradecemos o trabalho de vocês. São pessoas como vocês que fazem a diferença no mundo para nós”. (JPR)

Outra também mencionou que, se tivesse mais tempo, poderia se aproximar mais das mães para explicar a proposta antecipadamente, o que, na sua opinião, poderia ter levado a uma maior adesão.

Chegar nas mães convidar para vir para tomar um café aqui na escola, individualmente. Acolher essas mães, conversar um pouquinho, explicar o que é. Eu acho que não conseguiria cem por cento, até acredito que não, mas eu acho que poderia ter conseguido um resultado um pouco maior. (EE)

Segundo a equipe do CRAS, há uma boa vinculação com as famílias e avaliaram o projeto como inovador, realizaram reuniões individuais e coletivas para esclarecer dúvidas e iniciaram o trabalho de contato com as mães. No entanto, esse processo foi complicado, uma vez que as mães frequentemente mudavam de número de telefone, e algumas tinham apenas acesso ao *WhatsApp*.

A equipe de pesquisadoras acredita que a colaboração com a equipe do CRAS poderia ser a chave para aumentar a adesão das mães e responsáveis. Oficinas, palestras e ações conjuntas com o CRAS poderiam facilitar o entendimento das mães e responsáveis e oferecer assistência mais eficaz. A vinculação mais estreita das famílias com o CRAS é um recurso valioso para projetos com este escopo.

Tanto os profissionais da educação quanto aqueles que atuam no CRAS reconhecem a necessidade de promover a informação e a orientação sobre os direitos das crianças e dos adolescentes relacionados à paternidade. Eles sugerem a realização de palestras elucidativas, criação de vídeos explicativos, dentre outros materiais didáticos para educadores e trabalhadores envolvidos, bem como para a população geral.

Ao fornecer uma compreensão mais abrangente dessas questões, podemos contribuir para um ambiente mais favorável à busca da paternidade e ao bem-estar das famílias e das crianças envolvidas, ao

mesmo tempo que reconhece a complexidade das situações e promove a empatia e a sensibilidade ao abordar essas questões.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo destaca a necessidade de se abordar essas questões com sensibilidade e empatia, bem como a importância de se criar estratégias para melhorar o acesso à informação e aos serviços. A metodologia da pesquisa-ação desempenhou um papel fundamental na compreensão das complexidades do reconhecimento de paternidade, possibilitando a participação ativa de diversos atores e a implementação de ações práticas. Essa abordagem proporcionou uma compreensão holística e sensível dos desafios relacionados à paternidade em uma comunidade específica.

A coleta de dados qualitativos enriqueceu a compreensão das experiências pessoais das mães e responsáveis e, por consequência, favoreceu a compreensão do significado da ausência de registro de paternidade para as crianças e adolescentes, através das lentes maternas, ou seja, através das manifestações das mães em relação aos filhos.

A parceria com a Promotoria da Infância e da Juventude, a colaboração da Prefeitura de Campinas por meio das escolas e dos serviços sociais, bem como o envolvimento da comunidade e o apoio da FEAC, demonstraram o potencial de soluções colaborativas de natureza interinstitucional, envolvendo a academia, instituições governamentais e não governamentais. Essa colaboração pode ser essencial na implementação de políticas públicas mais eficazes para proteger os direitos das crianças e, no caso em questão, promover o reconhecimento da paternidade.

Em relação ao cenário da pesquisa, a compreensão do contexto local, com ênfase nas características socioeconômicas específicas da região, enriqueceu o estudo, permitindo uma abordagem mais direcionada às necessidades das famílias afetadas. Foi deixado um legado importante nas institucionalidades em que transitamos, ou seja, nas escolas, nos programas sociais e nos serviços sociais do

território. Trata-se de um território historicamente complexo que apresenta dificuldades em relação aos engajamentos e articulações da comunidade, até mesmo por sua grande extensão territorial.

Especificamente em relação à realidade das famílias, cujas mães ou responsáveis por crianças e adolescentes que não possuem o pai registral, fica evidente que elas enfrentam desafios relacionados à pobreza, à migração, à violência doméstica, ao baixo nível de instrução e à falta de informação. Muitas dessas mães são "mães solo" e enfrentam uma série de dificuldades devido ao abandono paterno e à sobrecarga de trabalho.

Também fica evidente a complexidade das dinâmicas familiares e das circunstâncias individuais que resultaram na ausência de registro paterno, destacando a importância de abordar essas questões com sensibilidade.

A falta de informação e o medo emergiram como obstáculos significativos para buscar o reconhecimento da paternidade, enfatizando a necessidade de se ater à complexidade dessas situações e buscar maneiras de fornecer informações e apoio adequados. Nesse sentido, a escola pode contribuir muito para o resgate da cidadania de crianças e adolescentes sem o reconhecimento da paternidade, através do levantamento anual das crianças matriculadas sem o registro paterno, na promoção do diálogo com a comunidade sobre o direito das crianças e adolescentes ao reconhecimento da paternidade, na integração e articulação com a rede de assistência social e também através da conscientização dos adolescentes e jovens sobre uso de métodos anticoncepcionais e educação sexual.

No que diz respeito à concretização das ações realizadas em busca da efetivação do direito à filiação paterna, especialmente, a quantidade de reconhecimentos espontâneos realizados neste estudo, demonstra a importância de ações e programas que facilitem o acesso ao processo de reconhecimento paterno, pois essas famílias desejavam o reconhecimento, mas desconheciam como buscá-lo.

Um outro ponto a ser destacado são as reflexões e perspectivas das mães após o reconhecimento paterno espontâneo, que salientaram o impacto positivo desse processo nas famílias. A

presença do pai e o alívio nas preocupações das mães fortaleceram os laços familiares e promoveram o bem-estar emocional das crianças, enfatizando a importância de programas e políticas que facilitam o processo de reconhecimento paterno.

Finalmente, a ampliação do projeto piloto para a rede de assistência social do município de Campinas representa um avanço significativo na facilitação do registro da paternidade. Isso serve como um exemplo concreto de como a pesquisa-ação pode levar a mudanças práticas e a políticas que beneficiam diretamente as famílias e as crianças envolvidas. Outro fator diferencial se refere ao acesso facilitado pela via da promotoria da infância que fez e fará o encaminhamento necessário para a concretização do registro espontâneo ou outras formas que cada caso demandar.

Frente ao exposto, dois impactos podem ser considerados parâmetros para aferição de sucesso do projeto. Um relacionado ao número de reconhecimento espontâneo alcançado e outro, considerado como resultado não esperado, com a inclusão/adoção, do formulário de indicação de paternidade pela rede de assistência social municipal. Portanto, institui-se um legado de continuidade em relação a proposta de favorecer o acesso, com qualidade e com orientação, para as pessoas que desejam buscar o reconhecimento de paternidade de seus filhos e até mesmo delas próprias e ou de seus outros familiares.

AGRADECIMENTOS

Agradecemos o financiamento proporcionado pela Fundação FEAC, que viabilizou a execução deste projeto de pesquisa. Reconhecemos a importância da parceria estabelecida e do suporte fornecido pela Fundação, elementos fundamentais para alcançar os objetivos deste estudo. Expressamos nossa gratidão de maneira especial à Dra. Andréa Santos Souza, Promotora de Justiça da Infância e Juventude, da 19ª Promotoria de Campinas, pelo estímulo, parceria, empenho e disponibilidade em promover ajustes e acertos ao longo do desenvolvimento desta pesquisa-ação. Destacamos, sobretudo,

seu entusiasmo e sensibilidade na busca pela garantia dos direitos fundamentais da criança e do adolescente. Agradecemos à população que colaborou conosco e a todos os profissionais que se engajaram nesta proposta.

REFERÊNCIAS

ARPINI, Dorian Mônica; CÚNICO, Sabrina Daiana; ALVES, Amanda Pansard. Paternidade: O ponto de vista de profissionais que atuam em varas de família. **Pensando famílias**, v. 20, n. 1, p. 29-42, 2016.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, LDA, 2011.

BENCZIK, Edyleine Bellini Peroni. A importância da figura paterna para o desenvolvimento infantil. **Revista Psicopedagogia**, v. 28, n. 85, p. 67-75, 2011.

BILAC, Elisabete D. Mãe certa, pai incerto: da construção social à normatização jurídica da paternidade e da filiação. *In*: SILVA, Reinaldo Pereira; AZEVEDO, Jackson Chaves (Orgs.). **Direitos da família: uma abordagem interdisciplinar**. São Paulo: LTr Editora, 1999. p. 13-28.

BILAC, Elisabete D.; OLIVEIRA, M. D.; MUZSKÀT, Malvina. O homem de família: Conjugalidade e paternidade em camadas médias nos anos 90. **Anais do XXIV Encontro Anual da ANPOCS**, Petrópolis, RJ, 2000.

BRASIL. [Constituição (1988)] **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: mai. 2023

BRASIL. Decreto n. 99.710 de 21 de novembro de 1990. Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm. Acesso em: mai. 2023.

BRASIL. **Lei Federal 8.560 de 29/12/1992** – Regula a investigação de paternidade dos filhos havidos fora do casamento e dá outras

providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8560.htm. Acesso em: mai. 2023.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de Julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: mai. 2023.

COELHO, S. V. Revendo papéis da Parentalidade: Paternidade e Maternidade. *In: AUN., JG.; VASCONCELLOS, MJE. de; COELHO, SV. Atendimento Sistêmico de Famílias e Redes Sociais: Fundamentos teóricos e epistemológicos*, p. 211-223, 2005.

COSTA, Denise Cristina Garcia. **Negatória de Paternidade**: uma análise sob a ótica do pai. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Ciências Humanas e Sociais. Franca, 2014.

CUNICO, Sabrina Daiana; ARPINI, Dorian Mônica. A família em mudanças: desafios para a paternidade contemporânea. **Pensando fam.**, Porto Alegre, v. 17, n. 1, p. 28-40, jul. 2013. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-494X2013000100004&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 22 mai. 2023.

EIZIRIK, Mariana; BERGMANN, David Simon. Ausência paterna e sua repercussão no desenvolvimento da criança e do adolescente: um relato de caso. **Revista de psiquiatria do Rio Grande do Sul**, v. 26, p. 330-336, 2004.

FINAMORI, Sabrina. **Os sentidos da paternidade**: dos “pais desconhecidos” ao exame de DNA. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, 2012.

FONSECA C. Paternidade brasileira na era do DNA: a certeza que pariu a dúvida. **Cuadernos de Antropología Social** nº 22, pp. 27-51, 2005.

HOUZEL, Didier. **As implicações da parentalidade**. Ser pai, ser mãe. Parentalidade: um desafio para o terceiro milênio. São Paulo: Casa do Psicólogo, p. 47-52, 2004.

LYRA, Jorge *et al.*. Homens e cuidado: uma outra família? *In: ACOSTA, Ana Rojas e VITALE, Maria Amélia (orgs). Família: Redes, Laços e Políticas Públicas*. São Paulo, IEE/PUCSP, Cortez, p.79-91, 2003.

LYRA, Jorge; MEDRADO, Benedito. Gênero e paternidade nas pesquisas demográficas: o viés científico. **Rev. Estud. Fem.**, Florianópolis, v. 08, n. 01, p. 145-158, 2000. Disponível em: http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-026X2000000100011&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 18 jan. 2024.

MORO, M.R. Os ingredientes da parentalidade. **Revista Latinoamericana de Psicopatologia Fundamental**, v.8, n.2, p. 258-273, abr. 2005.

PALMEIRA, Heloísa Maria; SCORSOLINI-COMIN, Fabio. Reconhecimento tardio de paternidade e suas repercussões no desenvolvimento dos filhos. **Vínculo-Revista do NESME**, v. 15, n. 2, 2018.

SARTI, Cynthia A. Famílias enredadas. *In*: ACOSTA, Ana Rojas e VITALE, Maria Amélia (orgs). **Família: Redes, Laços e Políticas Públicas**. São Paulo, IEE/PUCSP, Cortez, p. 21-36, 2003.

SOUZA, R.M. **Paternidade em transformação**. O pai singular e sua família. Tese de Doutorado em Psicologia Clínica, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1994.

THIOLLENT, M. **Metodologia da pesquisa-ação** [livro eletrônico]. 1 ed. São Paulo: Cortez, 2022.

THURLER, Ana L. Outros horizontes para a paternidade brasileira no século XXI? **Sociedade e Estado**, Brasília, vol. 21, n 3, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-69922006000300007>. Acesso em: mar. 2022.

THURLER, Ana L. **Paternidade e deserção**: crianças sem reconhecimento, maternidades penalizadas pelo sexismo. Tese de Doutorado, Instituto de Sociologia/UNB, 2004.

ZORNIG, Silvia Maria Abu-Jamra. Tornar-se pai, tornar-se mãe: o processo de construção da parentalidade. **Tempo psicanalítico**, v. 42, n. 2, p. 453-470, 2010.

CAPÍTULO 22

LA UNIDAD DE PEDAGOGÍA UNIVERSITARIA Y DIDÁCTICA DEL DERECHO Y SUS APORTES A LA PEDAGOGÍA JURÍDICA

María Francisca Elgueta
Eric Eduardo Palma

Resumen: El presente trabajo tiene por propósito explicar los impactos y aportes que viene haciendo la Unidad de Pedagogía Universitaria y Didáctica del Derecho de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, a la Pedagogía Jurídica. Para comprender las repercusiones primero daremos una breve reseña histórica de la Pedagogía Jurídica chilena, seguidamente expondremos la visión y misión de la Unidad, y finalmente analizaremos los impactos de su trabajo en: a) la docencia de pre y post grado a través de la cátedra de Pedagogía Jurídica y el Diplomado en Pedagogía Jurídica. Aprendizaje Activo e Investigación Educativa, respectivamente; b) en Investigación, a propósito de la Revista Pedagogía Universitaria y Didáctica del Derecho; c) en el área de extensión y relación con el medio (Congresos de Pedagogía Universitaria y Didáctica del Derecho).

Palabras clave: Unidad de Pedagogía Universitaria y Didáctica del Derecho, Historia Pedagogía Jurídica chilena, Pedagogía Jurídica.

CONTEXTO HISTÓRICO

La preocupación por las cuestiones didácticas en Chile en el siglo XX- XXI se enmarcan en una reflexión con arraigo histórico pues arranca en el siglo XIX, en consecuencia cabe sostener que la Pedagogía Jurídica tiene una historia en tanto saber reflexivo manifestado como un conjunto de conocimientos y propuestas.

Algunos de los principales precursores de la disciplina Pedagogía Jurídica (Palma & Elgueta, 2018) son Juan Antonio Iribarren (1885-1977) y Aníbal Bascuñán Valdés (1905-1988), quienes a su vez tienen contacto y se ven influenciados por los planteamientos de Valentín Letelier (1852-1919), Adolfo Posada (1860-1944) y Rafael Altamira y Crevea (1866-1951).

La Pedagogía Jurídica tiene su propia identidad histórica, de hecho, en Chile, Valentín Letelier (1852-1919) influye en la reforma curricular de la carrera de derecho en la Universidad de Chile impulsando la metodología activa del seminario, todo ello influenciado por las ideas de Rafael Altamira y Crevea (1866-1951), gran innovador de la didáctica universitaria a propósito de la enseñanza de la historia y de la historia del derecho.

Valentín Letelier consideraba que la enseñanza debía promover la autonomía del estudiante, que debía estar centrada en la libertad de investigación y en la capacidad de sostener puntos de vistas personales a partir de la revisión sistemática de fuentes primarias. Para Letelier lo importante era educar la inteligencia para elevar a los estudiantes al más alto saber, siendo importante acercarlos a las leyes de la naturaleza, del hombre y la sociedad. Sostenía que había que dejar la repetición del manual de derecho como fuente sacramental, rechazando la memorización y la vana repetición. Sus ideas educativas se fortalecen luego de su estadía en Berlín (1882-1885) en donde ejerció funciones en la Secretaría de Delegación del Estado de Chile, dedicándose a estudiar el sistema educativo alemán. Estos aprendizajes luego se materializan en la fundación del Instituto Pedagógico en Chile en 1889.

Como hemos señalado (Palma & Elgueta, 2018) la perspectiva educativa que promueve Valentín Letelier se ve influenciada por el modelo de John Dewey (1859-1952) de la Escuela Activa o Escuela Nueva, por ende, fomenta la investigación y la generación de conocimiento desde una perspectiva en que lo medular es la libertad de conocimiento, la experiencia y experimentación científica para crear y proponer soluciones a problemas de manera activa, sensible e

inteligente, en un contexto de libertad de pensamiento, expresión y democracia.

Rafael Altamira y Crevea, académico español con quien Letelier mantuvo fluido contacto, fue doctor honoris causa en ocho universidades de Europa y América, distinguiéndose como jurista, humanista, americanista, crítico literario, escritor, maestro y mentor, siendo su sello la reflexión del tiempo histórico que le tocó vivir. Participó de la Institución de Libre Enseñanza en 1892 y en el Congreso Pedagógico Hispano-Portugués-Americano celebrado en Madrid en 1892. Fue alumno y amigo de Francisco Giner de los Ríos, secretario del Museo Pedagógico Nacional en España. Vivió el exilio en México en 1944.

El pensamiento educativo de Rafael Altamira, ya lo podemos identificar en 1891. El autor cuestiona la clase conferencia o clase magistral meramente expositiva (Elgueta y Palma, 2014), proponiendo avanzar hacia una clase activa utilizando la metodología del seminario. (Palma & Elgueta, 2022)

Al respecto Altamira afirma:

El procedimiento que de ordinario se sigue es el de conferencias, en que el profesor relata, durante la hora u hora y cuarto de clase, los hechos que juzga de interés en cada período o asunto. Unas veces, la conferencia es mera repetición de un Manual que se designa libro de texto; otras (las más aunque no siempre por motivos científicos), se prescinde de él y se obliga a los alumnos a tomar notas durante toda la clase: lo cual supone un trabajo penoso, escasamente útil, y que por añadidura, será el único que pongan ellos en la obra de su educación historiográfica. Así nos han enseñado, y así se enseña aún en casi todos nuestros Institutos y Universidades (Altamira, 1997, p. 84)

Propone el autor que se avance hacia el seminario al momento de enseñar Historia del Derecho, consistiendo en una metodología activa de aprendizaje en la que el estudiante elige un tema de investigación entre un conjunto de temas que ofrece el profesor. La idea es que investigue con fuentes primarias el problema de investigación, desarrollando tanto la experiencia práctica del trabajo de fuentes de primera mano, además del desarrollo de habilidades cognitivas de análisis y resolución de un problema histórico.

Al implementar la metodología del seminario se desarrolla, según lo propuso Ausubel 100 años después, en 1978, «aprendizaje guiado»: aprendizaje por descubrimiento de tipo dirigido, debido a que es el docente quien indica y guía hacia dónde debe seguir la pesquisa y la reflexión: “Los antecedentes más representativos del aprendizaje por descubrimiento los encontramos en Rousseau en su obra *El Emilio* y sobre todo en la *Escuela Nueva*, que insiste en la necesidad de una metodología activa en el aprendizaje desde la perspectiva psicocéntrica, uno de cuyos principales representantes es John Dewey con su concepto «aprender haciendo»” (Palma & Elgueta, 2014, p. 43).

Otro importante aporte en la historia de la Pedagogía Jurídica lo hace Juan Antonio Iribarren (1885-1968) chileno, abogado, político, ministro de Educación en el gobierno de Juan Antonio Ríos en 1942, y profesor de la cátedra de Historia del Derecho, de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile entre 1918-1954.

Iribarren consideraba que el Estado debía promover la autonomía universitaria tanto administrativa como económica; y financiar las tareas docentes y el desarrollo de la ciencia en la universidad. Siguiendo al español Adolfo Posada, consideraba prioritario reformar los estudios de derecho debido al impacto que tienen en la cultura de un pueblo y en las distintas profesiones jurídicas. Consideraba que la enseñanza en la facultad de derecho parecía más una fábrica administrativa de abogados que no ejercía ninguna influencia en la nación. (Iribarren, 1914, p. 427).

Sostuvo:

Lo que corresponde hacer es dotar a los profesionales del derecho, dada su tarea social usualmente como gobernantes y legisladores, de una sólida formación jurídica, política y sociológica. Debe procurarse que su formación profesional, que es ineludible, sea más amplia y más científica. Ello requiere, una asistencia regular de los estudiantes a clase y, como recomendaba Altamira, que se trabaje con cursos pequeños para facilitar el contacto del profesor con sus alumnos y hacer posible «aquella confianza y familiaridad ambiente en que debe desarrollarse la enseñanza, para que produzca todos sus frutos y permita la participación activa de los alumnos en el trabajo (Iribarren, 1914, 502).

Aníbal Bascuñán Valdés (1905-1988) discípulo de Juan Antonio Iribarren y de Rafael Altamira en el Doctorado en Derecho en la Universidad Central de Madrid, publicó en 1954 el libro *Pedagogía Jurídica*, en donde realiza una defensa de la Universidad “en cuanto cultura vívida y vívida [...] Ciencia al servicio de la Vida, no Vida al servicio de la Ciencia’»” (Bascuñán, 1954, p. 43).

Consideraba que había que avanzar desde la clase magistral “método conferencia o catedrático” hacia el método de seminario. Sin embargo, proponía que con la clase magistral se podía sistematizar la información e identificar los principales temas; y con el método del seminario se podía aprender a investigar, lo que permitiría pasar de ser un mero profesional a un jurista que amplía horizonte (el seminario fortalece la solución de problemas jurídicos a través de la investigación).

Años más tarde, el 24 de mayo de 1969, un grupo de académicos de las Escuelas de Derecho de la Universidad de Chile (sede Santiago y Valparaíso), Universidad Católica de Santiago, Universidad de Concepción y Universidad Católica de Valparaíso fundaron el Instituto de Docencia e Investigación Jurídica, corporación de derecho privado que editó entre los años de 1970 y 1975 el Boletín de Docencia e Investigación Jurídicas. Aproximación básica a las ramas del saber que se ocupan del conocimiento (Elgueta & Palma, 2018)

Edmundo Fuenzalida dando noticia de la fundación del Instituto relata que: “un conjunto de jóvenes docentes de las escuelas de derecho del país, que habían hecho estudios de especialización en la Universidad de Stanford, [constituyen] el Instituto de Docencia e Investigación Jurídica, IDIJUR, especie de corporación privada que recibe el patrocinio de las facultades de derecho de [Standord y Wisconsin] y la ayuda financiera de la Fundación Ford para su funcionamiento. Esta nueva institución permite reunir a los docentes de las distintas escuelas en mini-congresos y seminarios en que se debate la metodología de la enseñanza y de la investigación en derecho” (Fuenzalida, s/f, p.7)

El Instituto, que recibió financiamiento norteamericano, realizó una reflexión sistemática en *Pedagogía Jurídica* que se dio a conocer

a través del Boletín de Docencia e Investigación Jurídica que publicó 29 ejemplares entre 1970 y 1975.

El Secretario del Instituto de Docencia e Investigación Jurídica, Gonzalo Figueroa Yáñez (1929-2011) dando noticia de las ideas que los impulsaban afirmó: el docente “debe elaborar los materiales que habrán de utilizarse, lo que conlleva un amplio conocimiento bibliográfico y jurisprudencial, así como el estado en que se encuentra el debate doctrinario. La exigencia se extiende a la clase misma” (González, 2008, s/n), sosteniendo que la investigación es una herramienta fundamental para fortalecer los aprendizajes en la formación jurídica.

El Instituto de Docencia se disuelve en 1975, año a partir del cual no hay indicios en Chile de actividades relevantes ya sea individual o colectivamente en torno a la Pedagogía Jurídica. En este contexto de “olvido” y pasividad ante los problemas que presenta la enseñanza-aprendizaje del Derecho, surge, en el año 2008, la Unidad de Pedagogía Universitaria y Didáctica del Derecho en la Universidad de Chile.

La Unidad surge con el apoyo administrativo del decano Roberto Nahum, y con el apoyo “anímico” de los profesores Edmundo Fuenzalida y Gonzalo Figueroa Yáñez, quienes solicitan a los profesores Eric Eduardo Palma y María Francisca Elgueta, luego de creada la Unidad, el reiniciar la labor de fortalecimiento de la Pedagogía Jurídica en el contexto chileno luego de una pausa de 23 años.

Cabe indicar que en este lapso de tiempo, no existieron iniciativas relevantes de formación, congresos, seminarios u otras actividades académicas en la carrera de derecho en que la Pedagogía Jurídica expresara el trabajo iniciado a fines del siglo XIX, por ello, muchos abogados formados en este tiempo desconocen que la Pedagogía Jurídica es un saber experto desarrollado históricamente en el seno de las escuelas de Derecho, y en consecuencia, tienden a resistir su presencia en la formación, tratándola como ajena a la cultura jurídica. Una parte muy relevante del profesorado de Derecho chileno que corresponde al rango etario que se formó entre 1977 y el 2008, no tuvo en su proceso formativo como estudiante ni en su condición de profesor novel, ninguna aproximación sistemática a los

temas propios de la Pedagogía Jurídica. No experimentaron lo mismo que las generaciones formadas en la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile en la etapa 1900-1975 (fecha de disolución del Instituto de Docencia e Investigación Jurídica).

No hay por lo tanto una presencia continúa de la Pedagogía Jurídica en el siglo XX, sino, una significativa ruptura de casi 25 años, cuyo negativo efecto se vive todavía, impactando en las creencias y los conocimientos del profesorado de Derecho respecto de este saber experto y su lugar en el seno de las Escuelas de Derecho. El desconocimiento de la historia afecta, por ejemplo, la legitimidad de las exigencias de la Pedagogía Jurídica en lo tocante a los conocimientos que requiere un profesorado que ejerce su tarea con profesionalismo, a saber, dominio disciplinar, de investigación y saber pedagógico.

La Unidad de Pedagogía Universitaria y Didáctica del Derecho

La Unidad de Pedagogía Universitaria y Didáctica del Derecho de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile (en adelante la Unidad) es un organismo complejo que aborda el desarrollo de la Pedagogía Jurídica de manera multidimensional: fortalece la docencia de los profesores, colabora en procesos de innovación curricular y fortalece los procesos de aprendizaje de estudiantes.

La Unidad surgió el año 2008 en el contexto de la implementación del sistema de Acreditación de la calidad de la formación universitaria, como un organismo de apoyo institucional con la misión de ejecutar acciones de docencia, investigación, relación con el medio e internacionalización.

En el desarrollo de sus tareas ha sido requerida para colaborar con el desarrollo académico de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, a través del fortalecimiento de las prácticas docentes, realizando e impulsando capacitaciones para la innovación de las mismas, y entregando formación en investigación jurídica; además de apoyar el fortalecimiento del aprendizaje de los

estudiantes a través de programas que promueven una mayor equidad e inclusión institucional.

En relación con la visión de la Unidad de Pedagogía Universitaria y Didáctica del Derecho, desde que es creada hasta la fecha, se ha propuesto ser un referente nacional e internacional en el área de la Pedagogía Jurídica, generando conocimiento especializado para abordar de manera sistemática: 1. La relación entre política, educación y derecho a propósito de la formulación de políticas públicas. 2. La innovación del currículum. 3. La docencia universitaria. 4. La didáctica del Derecho. 5. La formación continua. 6. El desarrollo de la investigación educativa jurídica. 7. El fortalecimiento del aprendizaje de los estudiantes de la carrera.

Este conjunto complejo se ha ido materializando en el tiempo en programas y acciones que se traducen en que en docencia de pregrado se aporta desde el año 2018 con el curso electivo de *Pedagogía Jurídica*; y en postgrado con el curso de Docencia Jurídica impartido entre los años 2008- 2012 en el Magíster con o sin Menciones de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, y desde el año 2021 con el *Diplomado en Pedagogía Jurídica. Aprendizaje activo e investigación educativa*. Todo este conjunto de acciones en docencia, y en concreto, el curso de pedagogía impartido a estudiantes de pregrado, ha significado un hito en los estudios de Derecho en América Latina, donde todavía son muy escasas las unidades académicas que tengan a la Pedagogía Jurídica como tema central de su docencia, investigación, extensión e internacionalización.

Curso Pedagogía Jurídica

Los impactos del curso de Pedagogía Jurídica son varios, en primer lugar por primera vez forma parte de la malla curricular de la carrera de derecho un curso de ésta naturaleza, lo que permite que sea aceptado como un conocimiento propio del derecho y no exógeno; en segundo lugar ha aportado en la formación de un conjunto de estudiantes que conocen y comprenden a la Pedagogía Jurídica como

saber experto que aporta significativamente a la calidad del proceso formativo; en tercer lugar, muchos estudiantes del curso también son ayudantes de otras disciplinas por lo que comparten en otras cátedras de la carrera posibilidades de innovaciones didácticas; por otro lado, el curso es un modelo posible de replicar en otras universidades que imparten la carrera de derecho.

En relación al contenido del curso, su propósito formativo es: conocer y evaluar el estado de la Pedagogía Jurídica, considerando la importancia de las nuevas concepciones en torno a la enseñanza y el aprendizaje del Derecho, a la luz de las políticas públicas nacionales e internacionales, sumando a ello el conocimiento del derecho que regula el fenómeno de la educación superior; con la finalidad de generar una reflexión que integra la importancia de la democracia, la perspectiva de género, la equidad e inclusión y las TICs en la formación jurídica. En el curso se propone como resultados de aprendizaje que los y las estudiantes

1. Conozcan y evalúen las críticas que la literatura pedagógica realiza a la denominada clase tradicional en Derecho, en el contexto de los procesos de enseñanza-aprendizaje en la sociedad del conocimiento, reflexionando sobre los tipos de clase magistral y la importancia de las metodologías activas (método de seminario, método de caso, clase invertida, formación basada en problemas; y aprendizaje y servicio)
2. Que comprendan la importancia de las políticas públicas en la Educación Superior en el contexto de las transformaciones nacionales e internacionales, para abordar desafíos y posibles innovaciones en Pedagogía Jurídica.
3. Identifiquen y evalúen los desafíos actuales de la enseñanza-aprendizaje del Derecho en el contexto de la reflexión de la práctica de docencia, reparando en la importancia del aprendizaje para fortalecer procesos participativos durante la formación jurídica, en los que la democracia, la perspectiva de género, y la equidad e inclusión son ejes fundamentales para implementar innovaciones en Didáctica del Derecho.
4. Comprendan y asuman los desafíos del diseño de una planificación de clases a la luz del saber pedagógico jurídico, considerando el aprendizaje como eje fundamental de la reflexión para implementar metodologías de enseñanza y aprendizaje en las

que la democracia, la perspectiva de género, la equidad e inclusión, la utilización de las TICs, son ejes fundamentales.

El curso de Pedagogía Jurídica cuenta con 5 unidades temáticas: la primera trata de los desafíos de la formación jurídica a la luz de los fenómenos socioeconómicos, políticos, científicos, técnicos y culturales característicos del siglo XXI; la segunda aborda la historia y estado actual de la enseñanza del derecho en Occidente; la tercera se enfoca en la Pedagogía Jurídica como disciplina, reflexionando en torno al objeto de la pedagogía jurídica; los conceptos de Didáctica general y didácticas específicas del Derecho; las revistas de educación jurídica (diferenciando la experiencia anglosajona e iberoamericana); y finalmente se caracteriza a la investigación educativa y sus aportes a la Pedagogía y la Didáctica del Derecho; la cuarta unidad trata la regulación jurídica del fenómeno de la educación superior; la quinta y última unidad trata la temática de las metodologías activas para la enseñanza-aprendizaje del Derecho y la planificación del trabajo de aula. Esta última unidad analiza; a) La noción metodologías activas de la enseñanza- aprendizaje del Derecho; b) La metodología activa del seminario en Derecho; c) La metodología activa Método de Caso en Derecho; e) La metodología activa clase invertida en Derecho; f) La metodología activa de aprendizaje basado en problemas en Derecho; g) La metodología activa aprendizaje y servicio en Derecho; h) Experiencias disciplinares en la enseñanza del Derecho; i) Planificación del trabajo de aula.

Diplomado Pedagogía Jurídica, Aprendizaje activo e Investigación Educativa

El diplomado se imparte en la Escuela de Postgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile desde el año 2021, tres veces por semana entre los meses de agosto y noviembre cada año. Su propósito es contribuir a la formación de habilidades básicas tanto en el desarrollo de la actividad docente, como de investigación de las prácticas de docencia en el aula. Siendo clave entregar

herramientas que permitan reflexionar en torno a la práctica de docencia y la investigación de esta.

Este propósito se materializa en los siguientes objetivos específicos: 1) Conocer la literatura especializada que se ocupa de las características de una buena docencia en Derecho. 2) Conocer la investigación que da cuenta de las características de los estudiantes de Derecho, tanto de jornada diurna como vespertina, y que inciden en su desempeño en el aula universitaria. 3) Conocer las distintas metodologías activas en educación superior y el uso que de ellas se hace en educación jurídica. 4) Implementar metodologías activas en la enseñanza del Derecho. 5) Conocer las reglas básicas de la planificación centrado en el aprendizaje de los estudiantes. 6) Caracterizar la investigación bibliográfica y la investigación de campo en Derecho. 7) Caracterizar la investigación que se desarrolla en el campo de la Pedagogía Jurídica. 8) Conocer casos de empleo de la metodología investigación-acción para investigar la práctica de docencia en las aulas de Derecho.

Estos objetivos se materializan en cuatro módulos: el primero promueve una reflexión sistemática en torno al concepto y características de la Pedagogía Jurídica, explicando la manera de implementar las metodologías activas del seminario, aprendizaje basado en problemas, método de caso, aula inversa, aprendizaje y servicio, aprendizaje basado en proyecto.

En el segundo y tercer módulos se desarrolla una reflexión en torno al aporte de la investigación jurídica y pedagógica para fortalecer la práctica de docencia, conociéndose la investigación-acción como una potente herramienta para reflexionar la práctica de docencia en la formación jurídica.

El último módulo consiste en planificar pedagógicamente una sesión de clases, utilizando metodologías activas, o la clase magistral formativa, considerando cinco momentos que fortalecen el aprendizaje: motivación, presentación, representación, cuestionamiento y desempeño.

El impacto del diplomado ha sido relevante por cuanto: a) Es uno de los pocos cursos de postgrado que ofrece una reflexión teórica-

práctica en Pedagogía Jurídica en Latinoamérica; b) Está dirigido a académicos que quieren especializarse en Pedagogía Jurídica, aspecto que repercute en innovaciones docentes; c) Entrega herramientas de investigación que fortalecen la reflexión de la práctica de docencia; e) Los estudiantes del diplomado proceden no solo de Chile, sino también de Brasil, Colombia, México, Costa Rica, lo que trae como consecuencia una internacionalización del curso.

Congreso de Pedagogía Universitaria y Didáctica del Derecho

Los Congresos de Pedagogía Universitaria y Didáctica del Derecho, aportan a la investigación, relación con el medio e internacionalización. Se implementan desde el año 2010 a la fecha. Entre el año 2010 y 2019 se impartieron de manera presencial y desde el 2020 su formato es digital, lo que ha favorecido la internacionalización al participar académicos de un gran número de países.

Durante los 14 años del congreso se han presentado aproximadamente 1500 ponencias, en variadas temáticas como son los referidos a la Políticas Públicas y sus impactos en la docencia jurídica; clínicas jurídicas; rol de la investigación en la educación superior; el sistema de aseguramiento de la calidad rol y perspectivas; experiencias de acreditación de carreras en Derecho; jóvenes y universidad; formación universitaria basada en competencias; didáctica del derecho; transdisciplinariedad en la formación jurídica; clase magistral en la formación jurídica; inteligencia artificial; cambio climático y formación jurídica; pluralismo jurídico y democracia en la formación jurídica; fomento, difusión y caracterización de la investigación en educación jurídica; cine y derecho; literatura y derecho; imágenes de justicia; evaluación de aprendizajes; género y formación jurídica; inclusión en la formación jurídica; equidad en la formación jurídica; metodologías activas en la formación jurídica (método de caso, aprendizaje y Servicio, clase invertida, aprendizaje basado en problemas), evaluación de aprendizajes; historia de la formación jurídica; caracterización de estudiantes de derecho; mentoría o ayudantías por pares estudiantes; marco normativo

jurídico de la educación superior; ética y formación jurídica; formación de jueces y escuela judicial.

Quisiéramos ejemplificar el impacto y crecimiento del Congreso de Pedagogía Universitaria y Didáctica del Derecho compartiendo los resultados del XIII Congreso Internacional Digital de Pedagogía Universitaria y Didáctica del Derecho, impartido los días 16, 17 y 18 de octubre de 2023. Este contó con la presentación de más de 230 ponencias participando profesorado de 18 países: Angola, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, España, México, Perú, Portugal, Reino Unido, Rusia, Uruguay.

Dicho encuentro fue patrocinado por las Facultades de Derecho de la Universidad de Barcelona (España); Universidad de la República (Uruguay); Universidad UNICAMP (Brasil); Universidad Católica de Temuco (Chile); Universidad Federal do Rio Grande – FURG (Brasil); Universidad Sur de Minas (Brasil); Universidad Autónoma de Querétaro (México); Universidad Federal Pelotas (Brasil); Red Iberoamericana de Cine y Derecho; Diploma de Pedagogía Jurídica: Aprendizaje Activo e Investigación Educativa, Universidad de Chile; Universidad Militar de Nueva Granada (Colombia); Departamento de Enseñanza Clínica del Derecho de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile; Universidad UTE (Ecuador); Universidad de Lisboa (Portugal); Universidad de O’Higgins (Chile); Instituto Latinoamericano de Historia del Derecho; y la Universidad Autónoma de Chile.

Los temas de Pedagogía Jurídica abordados durante el primer día se refirieron a Inteligencia Artificial, imágenes de justicia, emociones y formación judicial; mientras que los días 17 y 18 de se abordaron las temáticas transdisciplinariedad, clínica jurídica, cambio climático, innovación en docencia, cine y derecho, enfoque de género, pluralismo jurídico e investigación jurídica.

Revista Pedagogía Universitaria y Didáctica del Derecho

La Revista Pedagogía Universitaria y Didáctica del Derecho publicó su primer número el año 2014. Es una publicación digital

semestral “que contribuye a la reflexión multidisciplinaria sobre Pedagogía Universitaria y Didáctica del Derecho, para la formación y consolidación de estas áreas de investigación; así como a la difusión de prácticas innovadoras en la enseñanza-aprendizaje del Derecho considerando el contexto nacional e internacional; además de la investigación en educación superior.”

Tiene por objetivo central configurarse como un espacio académico multidisciplinar a propósito de la investigación sobre pedagogía universitaria, docentes universitarios, estudiantes universitarios, enseñanza-aprendizaje del derecho, prácticas docentes, profesión jurídica y currículo.

La revista se propone apoyar la transformación de la cultura jurídica y la visión de la tarea docente, a través de la innovación en la didáctica del derecho, considerando el contexto de la Pedagogía Universitaria como un marco contextual de reflexión y referencia.

Publicaciones Revista Pedagogía Universitaria y Didáctica del Derecho 2014-2023

	Número Revista	Editorial	Investigación	Innovación	Pedagogía Universitaria	Total
1	2014-1	1	7	1	0	9
2	2014-2	1	5	2	0	8
3	2015-2	1	2	4	0	7
4	2015-1	1	4	2	0	7
5	2016-2	1	9	1	0	11
6	2016-1	1	7	0	0	8
7	2017-2	1	4	2	0	7
8	2017-1	1	6	2	0	9
9	2018-1	1	3	4	0	8
10	2018-2	1	4	3	0	8
11	2019-1	1	3	3	0	7
12	2019-2	1	5	2	0	8
13	2020-1	2	8	2	0	12
14	2020-2	1	12	2	1	16
15	2021-1	1	10	2	2	15
16	2021-2	1	13	0	0	14
17	2022-1	0	9	4	1	14
18	2022-2	0	12	3	0	15
19	2023-1	0	13	0	1	14
20	2023-2	1	9	1	4	15
	Total	18	145	40	9	212

Desde el inicio de la revista se han publicado un total de 212 artículos, de los cuales 145 son de investigación, 40 artículos son innovación en docencia, y 9 artículos son de Pedagogía Universitaria.

La Revista cuenta con indizaciones en SCOPUS, Scimago (Q 2), WOS-ESCI, Latindex Catálogo, Doaj, MIAR, Qualis A1, logrando por lo tanto, el máximo reconocimiento de calidad en Brasil en Qualis, y un reconocimiento internacional por la calidad y el impacto internacional en SCOPUS.

CONCLUSIONES

La Pedagogía Jurídica es una disciplina del Derecho presente en Chile desde finales del siglo XIX, a través de los aportes, reflexiones e innovaciones curriculares impulsadas por Rafael Altamira y Crevea (1866-1951), Valentín Letelier (1852-1919), Juan Antonio Iribarren (1885-1977), Aníbal Bascuñán Valdés (1905-1988), y el instituto de Docencia e Investigación Jurídica (1969-1975) donde destacamos la conexión entre Gonzalo Figueroa (1929-2011) y Edmundo Fuenzalida con el momento inicial de la Unidad.

La Unidad de Pedagogía Universitaria y Didáctica del Derecho asume desde sus inicios en el año 2008 la misión de reflotar a la Pedagogía Jurídica en Chile, luego de 23 años en los que no tiene presencia relevante, institucional, en las escuelas de derecho (1975-2008).

Los estudiantes de derecho entre los años 1975 y 2008 no supieron de la existencia de la Pedagogía Jurídica como saber experto que se desarrollaba en la Facultad, lo que se traduce en que este lapsus de tiempo se instaló la creencia de ser un saber que estaba fuera del derecho.

La Unidad de Pedagogía Universitaria y Didáctica del Derecho es un ente académico complejo que desarrolla investigación, docencia, relación con el medio e internacionalización a través de un curso de pregrado llamado Pedagogía Jurídica; de un curso de postgrado de Docencia Jurídica en el Magíster en Derecho con o sin menciones durante los años 2008-2012; del Diplomado en Pedagogía

Jurídica. Aprendizaje activo e investigación educativa a partir del año 2021; del Congreso nacional e internacional de Pedagogía Universitaria y Didáctica del Derecho que va ya en su versión XIII, encontrándose publicada la convocatoria para la versión XIV; y a través de la Revista Pedagogía Universitaria y Didáctica del Derecho que este año 2024 cumple una década desde su primer número.

El mayor crecimiento de la actividad de los Congresos se experimenta cuando comienza a ser digital, debido a que asisten sincrónicamente académicos de más de 3 continentes con ponencias en español, portugués e inglés.

La Revista Pedagogía Universitaria y Didáctica del Derecho, es digital, semestral, de acceso abierto, y evalúa sus artículos mediante un exigente sistema de doble evaluación ciega de pares. Publica artículos en español y portugués desde el año 2014, contando con indizaciones en SCOPUS, clasificado por Scimago en un segundo cuartil (Q 2), WOS-ESCI, Latindex Catálogo, Doaj, MIAR, Qualis A1.

REFERENCIAS

ALTAMIRA y CREVEA, Rafael (1997). **La enseñanza de la Historia** (la primera edición es de 1891, hay una segunda aumentada de 1895). Madrid: Ediciones Akal.

ELGUETA ROSAS, María Francisca, & PALMA GONZÁLEZ, Eric Eduardo. (2014). Una propuesta de clasificación de la clase magistral impartida en la facultad de derecho. **Revista chilena de derecho**, 41(3), 907-924. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-34372014000300006>.

ELGUETA, María Francisca (2021). La Unidad de Pedagogía Universitaria y Didáctica del Derecho de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile: su lugar en la historia de la reforma de la enseñanza del Derecho. **Revista Pedagogía Universitaria Y Didáctica Del Derecho**, 8(2), 1-8. <https://doi.org/10.5354/0719-5885.2021.65854>

FUENZALIDA, Edmundo. (s/f) El derecho como profesión y el derecho como ciencia: “legal scholars” en Chile en la segunda mitad

del siglo veinte. <https://uchile.cl/dam/jcr:1f1c63cc-428d-4b71-9307-6cc7309e5b11/el-derecho-como-profesin-y-el-derecho-como-ciencia> Consultado 7 febrero 2024)

GONZÁLEZ, Manuel (2008). **Gonzalo Figueroa Yáñez, el académico y el hombre**. En Fundación Fernando Fueyo laneri. Estudios de Derecho Privado. Libro homenaje al Profesor Gonzalo FIGUEROA, Yáñez. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.

IRIBARREN, Juan Antonio (1914). Los Estudios Jurídico Sociales. **Anales de la Universidad de Chile**, (72), tomo 134, 421-542 y 661-726

PALMA, Eduardo, & ELGUETA, María Francisca (2018). Enseñanza de la historia del derecho centrada en el aprendizaje de los estudiantes a lo largo de 115 años de la fundación de la cátedra (Chile, 1902). **Precedente. Revista Jurídica**, 12, 29-62.

PALMA, Eric Eduardo, & ELGUETA, María Francisca. (2022). El método activo del seminario en el aprendizaje de la historia del derecho: visión y práctica del chileno don Aníbal Bascuñán Valdés (1905-1988). **Revista de estudios histórico-jurídicos**, (44), 581-607. <https://dx.doi.org/10.4067/S0716-54552022000100581>

Anexos

El Centro de Pedagogía Universitaria y Didáctica del Derecho es una unidad académica dependiente de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Persigue, entre otros fines, contribuir a generar reflexión respecto de cuestiones relativas a la Pedagogía Universitaria y la Didáctica del Derecho en el seno del profesorado de Derecho tanto nacional como extranjero.

En cumplimiento de estos fines prepara para el mes de diciembre de 2010 (días 14, 15 y 16) el **Primer Congreso Nacional de Pedagogía Universitaria y Didáctica del Derecho**. El evento se realizará en la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile.

Los objetivos del congreso son:

1. Contribuir a generar un espacio regular de encuentro y reflexión entre investigadores de educación superior, directivos y profesores

de Facultades de Derecho respecto de la Pedagogía Universitaria y la didáctica del Derecho.

2. Contribuir a la proyección de la unidad de Pedagogía Universitaria y Didáctica del Derecho a nivel nacional.

3. Contribuir a generar una red de profesores universitarios de Facultades de Educación y Facultades de Derecho que se ocupen de estas materias.

Cuenta con el patrocinio del Consejo Nacional de Educación, la Comisión Nacional de Acreditación, la Dirección de Pregrado de la Universidad de Chile, el Instituto de Estudios Judiciales Hernán Correa de la Cerda, la Vicerrectoría Académica y la Dirección de Pregrado de la Universidad de Chile.

La actividad contempla las siguientes mesas temáticas:

1. Políticas públicas y educación superior.
2. Rol de la investigación en la educación superior
3. El sistema de aseguramiento de la calidad rol y perspectivas.
4. Experiencias de acreditación de carreras en la Universidad de Chile;
5. Jóvenes y universidad;
6. Formación universitaria basada en competencias;
7. Acreditación en Derecho y Didáctica del derecho.

Nos interesa promover una reflexión colectiva en torno de las siguientes cuestiones, sin perjuicio de otras que se pudieran abordar.

Mesa 1. Políticas públicas y educación superior.

¿Qué políticas públicas se desarrollaron en materia de Educación Superior en el periodo 1990-2010?

¿Qué elementos centrales permiten caracterizar la política pública en Educación Superior en el Gobierno del Presidente de la Republica don Sebastián Piñera?

¿Qué exigencias presentan las universidades públicas a esta política desde el punto de vista del diseño de las mismas y su implementación?

Mesa 2. Rol de la investigación en la educación superior.

1. ¿Qué características debe presentar una política universitaria en materia de investigación para satisfacer estándares internacionales?

2. ¿Qué importancia presenta la investigación para las tareas docentes y de extensión que debe realizar la Universidad Pública?

Mesa 3. El sistema de aseguramiento de la calidad rol y perspectivas.

¿Qué fortalezas y debilidades muestra en la práctica la aplicación de la ley de aseguramiento de la calidad?

A partir de ello ¿qué reformas haría?

¿Qué cambios ha experimentado el sistema de aseguramiento de la calidad en los últimos años en el país?

¿Qué noción de calidad universitaria deriva del modelo de acreditación chileno?

¿Qué impactos positivos se pueden establecer productos del sistema de aseguramiento de la calidad en Chile?

¿Acreditación voluntaria u obligatoria? ¿qué nos dice la experiencia?

Mesa 4. Experiencias de acreditación de carreras en la Universidad de Chile.

¿Cómo ha venido cambiando Facultad o Escuela desde su participación en el proceso de acreditación?

¿Cuáles son las principales resistencias que han debido enfrentar en el proceso de acreditación?

¿Cuáles son los hitos principales del proceso de acreditación en términos prácticos?

¿Cómo se garantizó en la práctica del proceso de acreditación que fuera público, participativo y transparente?

Mesa 5. Jóvenes y universidad

¿Qué características presentan los jóvenes que ingresan actualmente a la Universidad desde el punto de vista de su cultura?

¿Qué políticas públicas existen en relación con los jóvenes universitarios?

Mesa 6. Formación universitaria basada en competencias.

¿Está efectivamente en crisis el modelo de profesional liberal?

¿Existe una crisis de las profesiones según como se entendían en la época de la revolución Industrial?

¿Esta en crisis la profesión de abogado según como se la entendió en el siglo XIX y XX? ¿Cómo ha afectado a la profesión el debilitamiento del Estado Benefactor?

¿La formación basada en competencias con qué modelo curricular es posible de ser implementada?

El modelo sociocrítico y el modelo por competencias

¿Compatibilidades o contradicciones?

¿Qué impacto tiene en el medio social una formación profesional por competencias?

¿Qué desafíos implica gestionar un cambio en la docencia de la carrera en un currículum por competencias?

¿Cómo se debe modificar la gestión del plan formativo en un currículum por competencias?

¿Qué tipo de práctica de docencia es la requerida en currículo por competencias?

¿Cómo debe ser la evaluación en un currículo por competencias?

¿Cómo afecta la formación por competencia las tareas de investigación y extensión que realiza la Universidad?

Mesa 7. Acreditación en Derecho y Didáctica del Derecho.

¿Qué ha significado para la gestión y para la docencia en la carrera de Derecho el participar en el proceso de acreditación?

¿Cuáles son las principales resistencias que han debido enfrentar en el proceso de acreditación?

¿Cuáles son los hitos principales del proceso de acreditación en términos prácticos?

¿Cómo se garantizó en la práctica del proceso de acreditación que fuera público, participativo y transparente?

¿Cuáles son las características de la didáctica tradicional en la educación jurídica?

¿Está en crisis dicho modelo?

¿Las propuestas educativas generales en Estados Unidos constituyen caso de prácticas tradicionales o innovadoras consideradas a la luz de la didáctica en la Educación Superior en el siglo XXI?

¿Qué características reales, no supuestas, presenta el estudiante de educación Superior en el siglo XXI respecto de sus demandas didácticas?

¿Es efectivo que pueden diferenciarse claramente tipos de estudiantes según si la universidad es o no selectiva en el ingreso de los mismos?

¿Demanda el estudiante del siglo XXI una didáctica específica en la educación superior y en la educación jurídica?

¿Qué experiencias concretas de innovación didáctica se han verificado en la enseñanza del derecho en Chile o en el extranjero?

**XIII CONGRESO INTERNACIONAL
PEDAGOGÍA UNIVERSITARIA Y DIDÁCTICA DEL DERECHO
MODALIDAD HÍBRIDA**

**REFLEXIONES EN EDUCACION JURIDICA PARA EL SIGLO
XXI
16, 17, 18 OCTUBRE 2023.**

TEMAS

**INTELIGENCIA ARTIFICIAL
TRANSDISCIPLINARIEDAD
CAMBIO CLIMÁTICO
INNOVACION EN DOCENCIA
CLINICA JURÍDICA
CINE Y DERECHO
ENFOQUE DE GENERO
PLURALISMO JURÍDICO
INVESTIGACIÓN JURÍDICA**

Red Internacional de Pedagogía Universitaria y Didáctica del Derecho: Angola, Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Chile, España, Portugal, Ecuador, México, Perú, Venezuela, Uruguay, Cuba.

Idiomas del evento: Español y Portugués.

Organización

Organizado por la Unidad de Pedagogía Universitaria y Didáctica del Derecho, entidad académica dependiente de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, en cumplimiento de su misión de contribuir tanto a nivel nacional como internacional a la reflexión sobre pedagogía universitaria y didáctica del derecho, así como a la difusión de la investigación en educación superior y las experiencias innovadoras en educación jurídica.

Organizadores y patrocinadores invitados 2023

Universidad de Barcelona, España

Universidad La República, Uruguay

Universidad Agustino Neto, Angola.

Clínica Jurídica, Universidad de Chile.

Universidad UNICAMP, Brasil.

Facultad de Derecho, Universidad Sur de Minas, Brasil.

Universidad de Lisboa, Portugal.

Universidad de Rio de Janeiro, Brasil

Universidad Católica de Temuco, Chile

Universidad de Querétaro, México

Universidad UTE, Ecuador.

Universidad Federal Rio Grande (FURG), Brasil

Universidad Federal de Pelotas, Brasil

Red Cine y Derecho, Latinoamérica.

Idealexpress, medio digital.

Instituto Latinoamericano de Historia del Derecho, ILHAD.

Diplomado en Pedagogía Jurídica: Aprendizaje Activo e Investigación Educativa., Universidad de Chile.

Patrocinio

Revista de Pedagogía Universitaria y Didáctica del Derecho.
Universidad de Chile Indexación SCOPUS.

Revista Educación y Derecho. Universidad de Barcelona. Indexación SCOPUS.

Los y las investigadores que quieran publicar sus investigaciones, una vez terminado el congreso, pueden enviar sus artículos formalizados según los requerimientos editoriales a alguna de las dos revistas de alto impacto especializadas en Pedagogía Jurídica e investigación hasta el 30 de diciembre 2023.

Fecha del evento y modalidad

16 octubre de 9.00 a 11.30 horas, (formato virtual, plataforma zoom)

16 de octubre, de 11.40 a 14.00 horas presencial en Sala de Facultad. Pio Nono 1, Providencia.

17 de octubre de 9.00 a 15.30 horas (formato virtual, plataforma zoom)

18 de octubre de 9.00 a 14.30 horas. (formato virtual, plataforma zoom)

Postulación de ponencias

Las postulaciones de ponencias estarán abiertas entre el **10 de junio y el 30 de septiembre de 2023**.

Las interesadas e interesados deben remitir un currículum resumido de no más de 200 palabras; el título de la ponencia que se propone; un resumen de la misma de no más de 600 palabras y 4 palabras claves en ficha adjunta.

Los investigadores que tengan interés en publicar en las revistas Pedagogía Universitaria y Didáctica del Derecho y Educación y Derecho, deben enviar los artículos terminados hasta el 30 de diciembre de 2023 al correo cpudd2@derecho.uchile.cl. (para registro de artículos que se relacionan con el evento congreso). Y enviar a las revistas patrocinadoras a través de sus plataformas. <https://pedagogiaderecho.uchile.cl/>,

<https://revistes.ub.edu/index.php/RED>,

Los artículos seleccionados pasarán a doble evaluación ciega de pares, y en caso de ser aceptados serán publicados durante el año 2024. Les informamos que en la clasificación Scimago, la *Revista*

Pedagogía Universitaria y Didáctica del Derecho es SCOPUS Q 2, y la Revista Educación y Derecho es SCOPUS Q 3 - Ambas son open acces y gratuitas.

Conferencias Magistrales

El Congreso contará como es tradicional desde el año 2010 con conferencias magistrales y mesas paralelas los dos días.

Asistentes

El evento es gratuito y contempla la asistencia de personas interesadas en las temáticas. Se transmitirá por el canal *youtube* oficial de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, se entregará reconocimiento de asistencia para quienes acrediten haber participado al menos a un 75% de las actividades del Congreso. Para dejar evidencia de asistencia deben ingresar a la transmisión de zoom.

Temáticas y preguntas orientadoras del Congreso

1. Inteligencia Artificial.

2. Presencia de la transdisciplinariedad en la formación jurídica.

- a. ¿Qué impactos tiene para la formación jurídica fortalecer un enfoque multidisciplinar o transdisciplinar? ¿serán los mismos efectos optar por uno u otro?
- b. Experiencias de innovación en la docencia jurídica a propósito de optar por un enfoque formativo transdisciplinar
- c. ¿Cuándo se desarrolla investigación transdisciplinar como debieran dialogar las disciplinas en la construcción del marco teórico?
- d. ¿Debieran dialogar solo las disciplinas del derecho o se debieran incorporar otros saberes en un enfoque transdisciplinar?

3. Cambio climático y formación jurídica.

- a. ¿Qué debiera cambiar en el currículo formativo de pre o post grado en derecho para fortalecer una formación que le de relevancia a la temática del cambio climático?

b. ¿La formación jurídica se ha ajustado a la urgente necesidad de formar abogados que resuelvan problemas jurídicos considerando que el cambio climático está generando una crisis planetaria?

c. La formación jurídica se conecta adecuadamente con los cambios legislativos que están realizando los países para abordar el cambio climático

d. En el plan de estudios se debe implementar la temática del cambio climático ¿en el perfil de egreso, con cursos que desarrollen la temática del Derecho medioambiental, se debe transversalizar en todos los cursos de la carrera?

e. ¿Qué aporte formativo pueden dar las clínicas jurídicas para formar a abogados que sean capaces de abordar problemas jurídicos que consideren aspectos referidos al cambio climático?

4. Pluralismo jurídico y democracia en la formación jurídica.

a) ¿Qué cambios debe experimentar la formación de pregrado y de postgrado para que el profesional del Derecho contribuya al fortalecimiento del Estado de Derecho, la democracia y la cultura de derechos humanos?

b) ¿Qué impacto puede tener abordar una formación jurídica que considere como tema transversal de reflexión en los diversos cursos el pluralismo jurídico? ¿Es posible con el sistema jurídico actual?

c) ¿Qué tipo de formación del abogado sería la pertinente para que, en el contexto de la sociedad del conocimiento, las lecturas y actividades de aula contribuyan al desarrollo de valores que fortalezcan la democracia y el cuidado del Estado de Derecho?

5. Fomento, difusión y caracterización de la investigación en educación jurídica.

a) ¿Qué características presentan los instrumentos estatales o privados que fomentan la investigación en educación jurídica? ¿Los fondos concursables para investigación jurídica financian la investigación en educación jurídica?

b) ¿Qué evolución presentan las revistas especializadas y qué desafíos deben enfrentar en la actualidad?

- c) ¿Qué características presenta la investigación de campo en educación jurídica, la que predomina es cualitativa o cuantitativa? ¿Qué características presenta la investigación bibliográfica?
- d) ¿Qué temas se abordan en las tesis de magíster y doctorado en Derecho cuyo objeto de estudio es la pedagogía universitaria o la didáctica del Derecho?

6. Innovación en Educación Jurídica.

6.1 Uso del cine y la literatura en la Didáctica del Derecho.

- a) ¿Cómo aporta el cine y la literatura al aprendizaje del Derecho ?
- b) ¿Qué dimensión favorecen: sólo valorativa y ética, o también la actitudinal y relativa al saber disciplinar propiamente tal?
- c) ¿Qué innovaciones se pueden realizar utilizando el cine y la literatura en la formación jurídica?

6.2 Estrategias didácticas innovadoras

- a) ¿Qué rol tiene la clase magistral en la innovación en docencia jurídica?
- b) ¿Qué estrategias metodológicas innovadoras he desarrollado y cuál ha sido su impacto?: Aprendizaje y Servicio (A+S), Método de Caso, Seminario, Aula Invertida, Aprendizaje Basado en Problemas, otros....

6.3 Evaluación de aprendizajes e innovación

- a)¿Qué estrategias evaluativas del aprendizaje innovadoras he implementado? ¿formativas, sumativas?
- b) ¿Cómo evalúo valores, habilidades destrezas en la formación jurídica?
- c) ¿Cómo evaluar y calificar la argumentación jurídica?
- d) ¿Cómo evaluar la práctica jurídica en las clínicas?
- e) ¿Quién y cómo se debe evaluar para la entrega del título de abogado?

7. Género y Educación Jurídica

- a)¿Qué significa la incorporación de una perspectiva de género en los planes y programas educativos y en la investigación jurídica?
- b)¿Cuáles son los desafíos que esta incorporación plantea en la interpretación normativa, el análisis de la jurisprudencia y la reforma de las leyes?

c) ¿En qué medida la perspectiva de género resulta un aporte en la generación de conciencia crítica y reflexiva en los estudiantes de derecho?

d) ¿Es posible construir una metodología con perspectiva de género en la enseñanza del derecho?

e) Situación de profesoras en la Educación Jurídica.

8. Educación clínica en la formación jurídica

a) ¿De qué manera abordar una formación integral que favorezca los cursos de educación clínica en la formación jurídica?

b) ¿Qué experiencias de innovación e impactos aporta la educación clínica en la formación jurídica?

c) ¿Cómo fortalecer prácticas jurídicas reflexivas en los cursos de clínica jurídica?

d) Acceso social a clínicas jurídica y consideraciones en torno desigualdades estructurales.

CAPÍTULO 23

LEARNIFICATION, POLÍTICAS EDUCACIONAIS E REDEMOCRATIZAÇÃO

Cauê Ferreira Teixeira
Samuel Mendonça

Resumo: O capítulo analisa aspectos da política educacional Base Nacional Comum para a Formação Inicial (BNC Formação) no contexto da redemocratização brasileira e enfatiza a *learnification* como fenômeno presente em certas competências dessa política educacional. Trata-se de homenagem aos 30 anos do Laboratório de Políticas Públicas e Planejamento Educacional LaPPlanE. Gert Biesta é um filósofo neerlandês que tem produzido conhecimento em torno de distintas questões educacionais, incluindo as políticas públicas. O método contemplou a revisão bibliográfica e pesquisa documental. Para além de criticar fenômenos que se apresentam em diferentes países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico OCDE, por exemplo, a ênfase dada à aprendizagem, que deixa de lado outros aspectos da Educação, o autor também se preocupa em destacar o que mais importa para a educação, como é o caso do professor. No Brasil, tanto a Constituição de 1988 como a LDB de 1996 dizem respeito a referências importantes da redemocratização do país. As distintas leis, decretos e planos relacionados à formação de professores têm se mostrado importantes na qualificação das escolas, embora se reconheçam limites e desafios permanentes do poder público na direção de priorizar um campo que tem sido, historicamente, desprestigiado. Como resultados, pode-se dizer que a BNC Formação apresenta forte ênfase no processo de aprendizagem, deixando de lado outros tantos aspectos que fundamentam a Educação.

Palavras-chave: Gert Biesta, LaPPlanE, *Learnification*, Políticas Educacionais.

INTRODUÇÃO

Muito já se produziu sobre as políticas educacionais, formação de professores e redemocratização no Brasil (Dourado, 2019; Lemos, 2018). Sobre o termo *learnification*, por outro lado, cunhado por Gert Biesta (2010, 2012), produziu-se menos (Mendonça, Tortella e Oliveira, 2013). Trata-se de um fenômeno observado em que diferentes países focalizaram ações para formas de aprendizagem sem levar em consideração outros aspectos da Educação, como é o caso do ensino ou mesmo da pesquisa.

Não se pode ignorar a importância da Constituição Federal de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases de 1996 em relação ao processo de redemocratização. Ao mesmo tempo e, paradoxalmente, é preciso assinalar que muito ainda precisa ser feito para a plena consecução de políticas que ofereçam condições para a formação cidadã de estudantes em todos os níveis da educação brasileira. Pode-se dizer que há consenso em relação ao reconhecimento de professores e gestores na materialização das políticas educacionais.

Sendo o Laboratório de Políticas Públicas e Planejamento Educacional LaPPlanE um espaço de produção de conhecimento e de formação de professores que destaca a defesa da democracia em seus processos, este texto homenageia o conjunto de pessoas que já se ocupou dele ao longo dos últimos 30 anos, com destaque para Ana Elisa Spaolonzi Queiroz Assis e Luís Renato Vedovato, pela parceria em diferentes atividades de pesquisa na direção de qualificar a educação brasileira no contexto da redemocratização.

Em disciplinas oferecidas no contexto da internacionalização para estudantes brasileiros e de distintos países na Universidade Estadual de Campinas, no LaPPlanE, foi possível apresentar reflexões em torno da Lei de Diretrizes e Bases, da importância de princípios democráticos no contexto da redemocratização e, principalmente, houve espaço para desenvolver ideias de distintos pensadores, com destaque para pensador neerlandês Gert Biesta (2010, 2012).

Não se pretende recuperar conteúdos tratados nos cursos ministrados. Em vez disso, parte-se de um debate feito no contexto

da tese de doutoramento desenvolvida no PPG Educação da PUC Campinas que analisou distintos textos de Biesta (2010, 2012, 2013a, 2013b). O capítulo perpassa a temática das políticas educacionais com destaque para a Base Nacional Comum para a Formação Inicial (BNC Formação) e busca oferecer subsídios para se pensar a importância de superação da expressão *learnification*, presente em competências da referida política.

Para tanto, inicia-se com uma breve contextualização da política de formação de professores, apresenta-se um panorama geral da BNC-Formação, discorrendo de maneira objetiva acerca de como os conteúdos que a compõem estão organizados e estruturados. Posteriormente, faz-se uma breve explicação a respeito do método escolhido para o desenvolvimento desta análise. Em seguida, são enunciados os principais resultados obtidos por meio da análise da política. Por fim, são elencados comentários e problematizações pontuais acerca dos resultados da análise.

CONTEXTO DA POLÍTICA DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES NO BRASIL

A questão referente à importância dos processos de formação e atuação profissional docente tem ocupado um importante espaço nos debates educacionais e na elaboração de políticas para a Educação no Brasil, tendo se intensificado sobremaneira a partir da redemocratização que despontou com o final da Ditadura Militar na segunda metade dos anos 1980 (Gatti *et al.*, 2019). A esse respeito, pode-se destacar, por exemplo, o inciso V, artigo 206, Seção I, Capítulo III, da Constituição Federal de 1988 (CF-1988), que estabelece a valorização dos profissionais da Educação como um dos princípios fundamentais do ensino, bem como o Título VI da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996, que versa sobre a formação dos profissionais da Educação. Além disso, o Plano Nacional de Educação (PNE), previsto pela CF-1988 e cuja vigência atual engloba o período compreendido entre 2014 e 2024, estabelece as estratégias para a formação inicial e continuada de professores em

suas metas 15 e 16, propõe os objetivos para a valorização profissional docente em sua meta 17, e dispõe as estratégias para o plano de carreira docente em sua meta 18.

Ainda em relação aos processos de formação docente, é pertinente chamar a atenção também para a importância das Resoluções elaboradas pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) para constituir as diretrizes curriculares nacionais para a formação de professores da educação básica. A primeira destas resoluções foi lançada no último ano do segundo mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso, em 2002. A segunda data de 2015, primeiro ano do segundo mandato de Dilma Rousseff como presidenta da República. Finalmente, a versão atual foi divulgada pelo Ministério da Educação (MEC) em 20 de dezembro de 2019, por meio da Resolução CNE/CP 02/2019, durante o governo de Jair Bolsonaro (Filho, Oliveira & Coelho, 2021). A referida Resolução define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial de Professores para a Educação Básica e institui a Base Nacional Comum para a Formação Inicial de Professores da Educação Básica (BNC-Formação). Em virtude de ser um documento orientador tanto para os processos de formação de profissionais dos cursos de Pedagogia e de Licenciatura quanto para o desenvolvimento prático do ofício docente, considerou-se esta política como uma ferramenta que pode contribuir para que se tenha uma noção geral de como a formação e a atuação profissional docente são pensadas no Brasil atualmente. A esse respeito, para o que se pretende no presente capítulo, optou-se por expor uma sucinta análise e discussão dos conteúdos expressos em partes das competências expressas na BNC-Formação, por ser a parte do documento em que se estabelece o que é esperado que professores e professoras da educação básica desenvolvam no exercício de seu trabalho.

A BNC-FORMAÇÃO

A Base Nacional Comum para a Formação Inicial de professores da educação básica (BNC-Formação) foi divulgada em anexo à

Resolução CNE/CP 02/2019, política mencionada acima, e é constituída por dez competências gerais e doze competências específicas divididas em três categorias (conhecimento profissional, prática profissional e engajamento profissional) que os professores da educação básica devem desenvolver no exercício da profissão. Em princípio, as Instituições de Ensino Superior teriam dois anos, a contar da data de homologação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) da Educação Básica para adequar os currículos dos cursos de formação docente em conformidade com o estabelecido na Resolução aqui referenciada. Entretanto, o Parecer CNE/CP 02/2022, publicado pelo MEC em 30 de agosto de 2022, prorrogou para 2024 o prazo limite para que as IES ajustem os programas curriculares de seus cursos de formação de professores conforme o previsto nesta política, em razão sobretudo de problemas advindos do contexto da pandemia de COVID-19.

Ademais, a Resolução CNE/CP 01/2024, divulgada em 02 de janeiro de 2024, estendeu por mais 90 dias o prazo para que essa política seja implementada, ficando determinada a data de 20 de março de 2024 para que todas as IES atendam às prerrogativas informadas neste documento. Vale esclarecer também que, a despeito das atualizações em relação ao prazo para o cumprimento, as expectativas estabelecidas na política mantiveram-se as mesmas em relação à versão publicada em dezembro de 2019.

Assim, a análise e discussão a serem apresentadas aqui dizem respeito ao mais recente conjunto de princípios e objetivos relativos à formação docente em nosso país, o que confirma a importância e a atualidade do presente estudo. Além disso, é pertinente salientar que neste capítulo se expõe apenas um recorte de uma análise mais ampla feita em pesquisa em nível de doutoramento em Educação, conforme indicado anteriormente em nota de rodapé. Tendo feitos esses esclarecimentos, na seção a seguir explica-se brevemente o método pelo qual a BNC-Formação foi analisada.

MÉTODO

Para analisar os conteúdos expressos na BNC-Formação, optou-se, inicialmente, por considerar a política como texto, o que significa reconhecer as complexidades inerentes tanto de seus processos de formação quanto de suas possíveis formas de interpretação e efetivação (Ball, 1993). De modo mais específico, pode-se dizer que, ao se considerar uma política como texto, é necessário levar em consideração que os diferentes atores envolvidos nos processos de assimilação, efetivação e análise de uma determinada política podem apresentar interpretações e compreensões diferentes daquilo que está expresso nas diferentes partes do texto que compõem esta política (Ball, 1993). Sob essa perspectiva, é possível inferir que esses atores podem ser influenciados, por exemplo, por suas experiências anteriores dentro ou fora da Educação, por expectativas em relação ao futuro, por suas crenças em relação a propósitos e possibilidades educacionais, pelo contexto sociopolítico e cultural em que estão inseridos, pela consciência que possuem em relação aos recursos disponíveis para trabalhar etc. (Ball, 1993; Priestley, Biesta & Robinson, 2015; Gatti *et. al.*, 2019).

Esses e outros possíveis fatores podem impactar não somente a forma como professores e gestores compreendem o que está proposto em cada política, mas também as maneiras pelas quais esses profissionais se engajam no cumprimento das prerrogativas e expectativas indicadas pela política. Por essa razão, é pertinente considerar como primordial que o texto da política seja elaborado e redigido de forma clara, coerente e coesa, conforme princípios e objetivos educacionais bem estabelecidos, não para que a política funcione como um documento prescritivo e impositivo daquilo que os professores supostamente “devem” fazer no exercício de seu ofício, tampouco para se pretender uma impossível e impraticável uniformidade nas formas de interpretação e efetivação das diferentes partes que compõem cada política, mas para que haja clareza quanto às intencionalidades e finalidades, bem como em relação às

responsabilidades que competem a cada profissional assumir e cumprir nos processos educacionais.

Com essa perspectiva em mente, ao analisar o texto da BNC-Formação, procuramos identificar o que pode estar faltando, redigido de maneira dúbia ou incompleta, assim como propor ideias que poderiam ser acrescidas ou reformuladas. Para o que se objetiva neste capítulo, o nosso foco foi observar como os aspectos do ensino e da aprendizagem estão tratados no texto da política. Não houve a intenção de discutir teórica e metodologicamente os diferentes sentidos pelos quais esses dois aspectos educacionais podem ser compreendidos e praticados, mas sim a de perceber qual a importância afirmada a cada um deles ao longo das competências gerais e específicas que compõem a BNC-Formação e, a partir dessa percepção, discutir se o nível de importância e atenção prestadas tanto à aprendizagem quanto ao ensino são educacionalmente desejáveis.

RESULTADOS

A análise da BNC-Formação nos possibilitou identificar que o aspecto da aprendizagem é sobrevalorizado em relação ao ensino, o que é ilustrado pelo fato de que os termos “aprender” e “aprendizagem” somam quarenta e nove menções ao longo do documento, enquanto os termos “ensinar” e “ensino” são mencionados apenas vinte vezes. Ademais, constatou-se também que, em geral, o ensino é considerado como uma habilidade técnica destinada a produzir novas habilidades (Carr, 2003), estando invariavelmente atrelado a expectativas de garantia de aprendizagens previsíveis e mensuráveis previstas nos currículos, o que é um sinal bastante sugestivo de que essa política apresenta uma inclinação a um processo de *learnification* da profissão docente.

A expressão *learnification* se refere a uma tendência a se utilizar uma linguagem de aprendizagem para se referir a tudo o que faz parte dos debates e práticas educacionais, transformando-se, por exemplo, estudantes em aprendizes e professores em “facilitadores

de aprendizagens” (Biesta, 2010; 2012; 2013a), bem como ignorando-se ou diminuindo a relevância do ensino (Biesta, 2020; 2022) e do estudo (Larrosa, 2019; 2021; Ruitenberg, 2017) na Educação. Essas constatações advêm de uma análise completa feita em todo o documento, mas, para este capítulo, foram selecionadas como exemplos duas das dez competências gerais e seis das doze competências específicas que constituem a BNC-Formação. Essas competências serão sucintamente apresentadas nos parágrafos abaixo, seguidas de breves problematizações, questionamentos e proposições.

A EXPRESSÃO DA *LEARNIFICATION* DA PROFISSÃO DOCENTE NO BRASIL A PARTIR DAS COMPETÊNCIAS GERAIS E ESPECÍFICAS DA BNC-FORMAÇÃO

Conforme enunciado na seção anterior, uma das constatações feitas a partir da análise da BNC-Formação foi a clara tendência a um processo de *learnification* nos processos de formação e nas expectativas referentes à atuação profissional docente em nosso país. Além da já mencionada frequência com que os termos “aprender”, “aprendizagem”, “ensino” e “ensinar” são mencionados no texto da política, essa constatação é corroborada também por algumas das competências gerais e específicas que compõem o documento analisado.

Com relação às competências gerais, essa inclinação à *learnification* pode ser destacada sobretudo na primeira, que afirma que os professores devem ser capazes de

[...] compreender e utilizar os conhecimentos historicamente construídos para poder ensinar a realidade com engajamento na aprendizagem do estudante e na sua própria aprendizagem colaborando para a construção de uma sociedade livre, justa, democrática e inclusiva (Brasil, 2019, p. 13),

e na quinta, que expressa que os professores precisam desenvolver a competência de “compreender, utilizar e criar tecnologias digitais de informação [...] nas diversas práticas

pedagógicas e como ferramenta de formação para [...] produzir conhecimentos, resolver problemas e potencializar as aprendizagens” (Brasil, 2019, p.13). Já no que se refere aos conteúdos expressos nas competências específicas, foram selecionadas como exemplos duas competências pertencentes à categoria do conhecimento profissional, três competências expressas na categoria da prática profissional e uma da categoria engajamento profissional.

Na dimensão do conhecimento profissional, a primeira competência específica que evidencia o processo de *learnification* da profissão de professor no país demanda que os docentes dominem os objetos de conhecimento e saibam como ensiná-los. A uma primeira vista, poder-se-ia supor que o foco desta prerrogativa está no ensino, ou, ao menos, que há uma preocupação tanto com o ensino quanto com a aprendizagem. Entretanto, ao se olhar para as sete habilidades que constituem tal competência, conclui-se que os objetivos pelos quais se espera que o ensino seja desenvolvido estão direcionados apenas e fundamentalmente a atingir as competências e habilidades previstas no currículo, o que evidencia o foco na aprendizagem. Já a segunda competência específica nessa dimensão afirma que os professores devem dominar um conjunto de conhecimentos e habilidades a respeito de como os alunos aprendem.

Na dimensão da prática profissional, por sua vez, as três primeiras competências específicas exemplificam a influência da *learnification* sobre a formação e atuação profissional docente no Brasil. Assim, a primeira destas competências está organizada em sete habilidades e estabelece que os professores devem planejar ações de ensino que assegurem aos estudantes obter efetivas aprendizagens. A segunda determina que os professores devem saber criar e gerir ambientes de aprendizagens. Finalmente, a terceira das competências específicas contempladas nessa dimensão está estruturada em seis habilidades que, objetivamente, requerem dos professores avaliar o desenvolvimento dos educandos, da aprendizagem e do ensino. Todavia, ainda que o enunciado dessa competência inclua o ensino no rol de suas preocupações, nenhuma das seis habilidades faz

menção à avaliação do ensino, tampouco explica de que formas e sob quais parâmetros essa avaliação precisaria ou deveria ser feita.

Por derradeiro, na dimensão do engajamento profissional, a competência específica que mais bem exemplifica a tendência à *learnification* da profissão docente no país expressa que os professores devem estar comprometidos com a aprendizagem dos estudantes e considera, em suas práticas, que todos são capazes de aprender. Curiosamente, não se afirma expectativa alguma de que os professores se comprometam com o ensino ou com o estudo.

Uma vez apresentadas as competências gerais e específicas que ratificam as constatações feitas a partir da análise da BNC-Formação, na seção seguinte serão elencadas algumas observações e problematizações a respeito delas.

DISCUSSÃO

No que diz respeito à primeira competência geral, julgamos importante atentar para a expectativa de que os professores se engajem “na aprendizagem dos estudantes e em sua própria aprendizagem”, que assume, logo na competência que inicia o documento, que a aprendizagem é o foco tanto da formação discente quanto da formação docente, o que corrobora o entendimento de que esta política contribui para a construção de um processo de *learnification* (Biesta, 2010; 2012) da profissão de professor em nosso país. Já em relação à competência geral de número cinco, afirma-se como objetivo final “potencializar as aprendizagens”, mas quais aprendizagens exatamente, apenas aquelas previstas nos currículos e exigidas nas avaliações? Ou há expectativas de que aprendizagens não estabelecidas previamente e que não podem ser objetivamente aferidas sejam potencializadas também? Ademais, por que razões não se afirma a expectativa de que também o ensino e o estudo sejam potencializados, talvez até mesmo anteriormente à potencialização das aprendizagens? Sob essa perspectiva, pode-se inferir uma vez mais que a aprendizagem é priorizada em relação ao ensino e ao estudo nesta política.

Prosseguindo agora para análise das competências específicas, na dimensão do conhecimento profissional a primeira competência não deixa claro qual a concepção de ensino que se espera que oriente o trabalho docente, assim como não estabelece quais são os propósitos pelos quais os professores deveriam ensinar (embora, ao longo do documento, fique evidente que o principal objetivo do ensino é assegurar aos estudantes um conjunto de aprendizagens previsíveis e mensuráveis). A esse respeito, convém destacar que nessa competência específica emerge como objetivo central que os docentes garantam que os estudantes alcançarão as competências e habilidades exigidas na BNCC e no currículo, o que pode ser compreendido como uma forma de reduzir os professores a meros “cumpridores de currículo”.

Já em relação à segunda competência específica desta mesma dimensão, é pertinente apontar que, entre as seis habilidades que compõem tal competência, cinco estabelecem um foco na aprendizagem dos estudantes. Sob essa perspectiva, embora seja afirmada a expectativa de que os professores desenvolvam estratégias diversificadas de ensino, a aprendizagem dos estudantes é nitidamente considerada como prioridade máxima do trabalho docente, o que pode ser compreendido como uma forma um tanto quanto reducionista de se olhar para o aspecto do ensino, que passaria a ser simplesmente uma ferramenta de garantia de aprendizagens predeterminadas e estatisticamente mensuráveis. Logo, ratifica-se outra vez a *learnification* da profissão docente e evidencia-se a importância de se redescobrir o valor e o lugar do ensino na Educação (Biesta, 2013b; 2017; 2020).

Com relação à dimensão da prática profissional, a primeira competência determina que o planejamento das ações de ensino deve produzir resultados de aprendizagens efetivos, o que, além de reiterar a prioridade dada à aprendizagem, posiciona essa política no rol de políticas educacionais que vêm sendo elaboradas em conformidade com expectativas engendradas pelo neoliberalismo e pela cultura da performatividade (Ball, 2003; Apple, 2011, 2019; Mundy *et al.*, 2016; Rizvi & Lingard, 2010). Já no que diz respeito à

competência específica de número dois nesta mesma dimensão, o primeiro questionamento importante a se fazer é em relação ao termo “ambiente de aprendizagem”. Sob uma perspectiva educacional, não seria mais pertinente e desejável que o termo adotado fosse “ambiente de educação” ou “ambiente de ensino, estudo e aprendizagem”, para se deixar claro que os processos educacionais não se desenvolvem somente em função da aprendizagem? Ademais, ao se afirmar que estes ambientes devem ser “produtivos”, estar-se-ia reforçando a expectativa de que o que importa na Educação são as aprendizagens previsíveis e mensuráveis, justamente o que está sendo criticado aqui. Por fim, a terceira competência específica nesta dimensão pode ser compreendida como um modo de colocar como objetivo maior ou único do ensino a aquisição de aprendizagens previsíveis e mensuráveis (Biesta, 2010; 2012; 2013a), já que está enunciado, na sexta habilidade, que os docentes devem se preocupar com avaliações em larga escala e trabalhar pela evolução dos resultados da(s) escola(s) e da rede de ensino em que atuam. Ademais, embora esta competência afirme que os professores devem avaliar o desenvolvimento dos educandos, a aprendizagem e o ensino, não há qualquer menção ou explicação a respeito do que se entende por “avaliar o ensino”, tampouco sobre como ou por que propósitos educacionais esta avaliação deveria ser feita, o que novamente torna nítido que o ensino é subvalorizado em relação à aprendizagem nesta política.

Finalmente, com relação à competência específica destacada da dimensão do engajamento profissional, o primeiro questionamento que é necessário ser feito é por que é afirmada a expectativa de que os professores estejam comprometidos com a aprendizagem dos estudantes, mas não que se comprometam em desenvolver suas práticas de ensino. Além disso, a quinta habilidade desta competência volta a utilizar o termo “ambiente de aprendizagem”, o que já foi contestado anteriormente e salienta a tendência à *learnification* (Biesta, 2010; 2012) expressa nesta política. Por fim, esta competência expressa claramente também que as expectativas de aprendizagens estão atreladas ao cumprimento das competências previstas na BNCC, o que reitera o entendimento de que o que “importa” nos processos

educacionais é somente a garantia de que os estudantes poderão demonstrar ter “aprendido” determinadas aprendizagens previsíveis e mensuráveis.

Depreende-se, pois, deste recorte de análise aqui apresentado e discutido, que as expectativas expressas na BNC-Formação divulgada em anexo à Resolução CNE/CP 02/2019 parecem conduzir a formação e a atuação profissional dos docentes de Educação básica no Brasil a um processo de *learnification* (Biesta, 2010; 2012), orientado por perspectivas neoliberais e performativas (Ball, 2003; Apple, 2011, 2019; Mundy *et al.*, 2016; Rizvi & Lingard, 2010), e não necessariamente por propósitos educacionais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A redemocratização no Brasil teve início logo depois da Ditadura Militar (1985) e os desafios para o fortalecimento do estado democrático de direito seguem nessas primeiras décadas do século XXI. Embora não seja foco deste capítulo, não se pode deixar de lado a resistência dos últimos anos, de democratas e republicanos de diferentes matrizes políticas, em torno da defesa da democracia. A redemocratização no Brasil remete ao fim do século XX, no entanto, muitos compreendem que desde o ano de 2023 o Brasil está passando por um novo processo de redemocratização, sobretudo depois da tentativa de ruptura institucional patrocinada pelo governo do então Jair Messias Bolsonaro.

Não é pelo fato de que dispomos de um texto Constitucional avançado em relação aos direitos individuais e coletivos, de 1988, que a luta pela redemocratização deva acabar. Após a tentativa de ruptura institucional que marcou o final do ano de 2022 e início do ano de 2023, é preciso repensar as políticas educacionais que alicerçam a formação de jovens brasileiros, afinal, poucos imaginaram que a Lei de Diretrizes e Bases de 1996 apresentasse a fragilidade na formação do caráter de diversos cidadãos que foram capazes de destruir a sede dos três poderes em Brasília. É evidente que o problema é complexo e não foi objeto de desenvolvimento neste capítulo, no entanto, é

preciso deixar claro que as políticas educacionais existentes não têm dado conta do que mais importa para uma sociedade moderna, isto é, que as pessoas consigam desenvolver o discernimento necessário para tomar decisões em suas vidas e, sobretudo no seio social. Sob uma perspectiva educacional, é primordial que se questione cotidianamente que tipos de sujeitos se pretende formar por meio dos processos educativos que ocorrem nas escolas (Biesta, 2010; 2012; 2022), prestando atenção à importância de que essa formação esteja adequada aos princípios e valores democráticos.

O propósito do capítulo foi homenagear o Laboratório de Políticas Públicas e Planejamento Educacional LaPPlanE e, neste sentido, focalizou-se a Base Nacional Comum para a Formação Inicial (BNC Formação) para evidenciar que a ênfase à *learnification* está ali contida. Não se podia deixar de focalizar uma política educacional no contexto do reconhecimento daquilo que o Laboratório tem feito para a educação brasileira.

Muitas foram as atividades desenvolvidas no LaPPlanE ao longo dos últimos anos, sobretudo, as aulas ministradas na Universidade Estadual de Campinas com estudantes brasileiros e de distintos países. Temas como a Lei de Diretrizes e Bases, princípios constitucionais e conceitos de distintos pensadores foram objeto de reflexões. O destaque neste texto a Gert Biesta se refere a um tipo de aporte desenvolvido no referido Laboratório.

O capítulo foi construído a partir de uma breve contextualização da política de formação de professores no Brasil com ênfase na BNC Formação. Como resultados, foi possível perceber que a ênfase à aprendizagem é marcante. Em comparação com outros termos, também relevantes para a educação, como é o caso do ensinar e ensino, nota-se uma incidência menor. Pode-se argumentar, neste sentido, que o fenômeno da *learnification*, tal como desenvolvido por Gert Biesta, está presente na política educacional brasileira. Ademais, constatou-se também que esse fenômeno da *learnification* está inserido em um contexto de intensificação das influências do neoliberalismo e da cultura da performatividade sobre as políticas e as práticas educacionais, o que dificulta o desenvolvimento de uma educação

que contemple adequadamente as dimensões do ensino e do estudo, bem como podem estabelecer barreiras à efetivação de uma educação inclusiva e democrática.

Paradoxalmente, o referido termo é insuficiente para dar conta dos problemas das políticas públicas educacionais brasileiras e da formação de professores, de forma particular. O que se nota é a necessidade de construção de um projeto de nação que priorize a educação em seu sentido mais nobre, aquele que destaca a formação no sentido da Paideia grega ou da *Bildung* alemã. Embora não tenha sido também objeto do ensaio, enfatiza-se a necessidade de um olhar mais amplo, que ultrapasse o diagnóstico de que a aprendizagem é parte do processo. Este olhar engloba, necessariamente, a condição de professores e de estudantes como protagonistas na construção de suas identidades, de sua visão de mundo.

Que o Laboratório de Políticas Públicas e Planejamento Educacional LaPPlanE siga sendo espaço de construção do conhecimento no geral e do fortalecimento de políticas educacionais, de forma especial. É por meio do diálogo e de parcerias entre pessoas e instituições, como têm sido o exemplo do LaPPlanE, que se pode construir alternativas que qualifiquem a educação brasileira.

AGRADECIMENTOS

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001. Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico pelo financiamento da Bolsa Produtividade em Pesquisa, Processo nº 305416/2020-0.

REFERÊNCIAS

APPLE, M. Democratic education in neoliberal and neoconservative times. **International Studies in Sociology of Education**, v. 21, n. 1, p. 1-31, 2011.

- APPLE, M. *Ideology and Curriculum*. New York, NY, USA: **Routledge Member of the Taylor and Francis Group**, 2019.
- BALL, S. What is policy? Texts, trajectories and toolboxes. **The Australian Journal of Education Studies**, v. 13, n. 2, p. 10–17, 2 abr. 1993.
- BALL, S. The teacher’s soul and the terrors of performativity. **Journal of Education Policy**, v. 18, n. 2, p. 215–228, 2003.
- BIESTA, G. **Good education in an age of measurement: Ethics, politics, democracy**. Boulder, Colorado, USA: Paradigm Publishers, 2010.
- BIESTA, G. Boa educação na era da mensuração. **Cadernos de Pesquisa**, v. 42, n. 147, p. 808–825, 2012.
- BIESTA, G. **Para além da aprendizagem: educação democrática para um futuro humano**. Belo Horizonte: Autêntica, 2013a.
- BIESTA, G. Receiving the gift of teaching: From “learning from” to “being taught by.” **Studies in Philosophy and Education**, v. 32, n. 5, p. 449–461, 2013b.
- BIESTA, G. **A (re)descoberta do ensino**. São Carlos-SP: Pedro e João Editores, 2020.
- BIESTA, G. *World-Centred Education: A View for the Present*. New York, NY, USA: **Routledge Member of the Taylor and Francis Group**, 2022.
- BRASIL, 2019. **Resolução CNE/CP, nº 02, de 20 de dezembro de 2019**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=12991>. Acesso em: 14 out. 2022.
- BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024: Linha de Base**. – Brasília, DF: Inep, 2015.
- BRASIL. Ministério de Educação e Cultura. LDB - Lei nº 9394/96, de 20 de dezembro de 1996. Disponível em: Acesso em: out. 2022.
- BRASIL. **Observatório do plano nacional de educação**. Disponível em: OPNE – Observatório do PNE (observatoriodopne.org.br). Acesso em: 16 out. 2023.

DOURADO, Luis Fernandes. **Estado, Educação e Democracia no Brasil**: retrocessos e resistências. Educ. Soc. 40, 2019.

FILHO, G. A. F.; DE OLIVEIRA, B. R.; COELHO, J. I. F. A trajetória das Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação docente no Brasil: uma análise dos textos oficiais. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, v. 16, n. 1, p. 940–956, 2021.

GATTI, A. B.; BARRETO, E. S.; DE ANDRÉ, M.E.D.A.; DE ALMEIDA, P.C.A. **Professores do Brasil**: novos cenários de formação. Brasília: UNESCO, 2019.

LEMONS, Renato. **Ditadura, anistia e transição política no Brasil (1964-1979)**. Rio de Janeiro: Consequência, 2018. 544p.

MENDONÇA, S; TORTELLA, J. C. B; SILVA, A. O. (2013). **Interesse e a superação do *learnification* para a prática filosófica**. Linhas Críticas, vol. 19, nº 40, 595–608. <https://doi.org/10.26512/lc.v19i40.4197>.

MUNDY, K.; GREEN, A.; LINGARD, B.; VERGER, A. Introduction: The Globalization of Education Policy – Key Approaches and Debates. *In*:: MUNDY, K.; GREEN, A.; LINGARD, B.; VERGER, A (Eds.). **The Handbook of Global Education Policy**. Chichester, England: John Wiley & Sons, 2016.

RIZVI, F.; LINGARD, B. Globalizing Education Policy. Nova Iorque, NY, USA: **Routledge Member of the Taylor and Francis Group**, 2010.

CAPÍTULO 24

MACRO E MICRO IMPLEMENTAÇÃO RETROSPECTIVA DOS CICLOS DE UMA POLÍTICA FEDERAL DE INCLUSÃO DIGITAL

Eliane Cristina Flexa Duarte
Luís Enrique Aguilar

Resumo: O foco principal desse artigo é o processo da política a partir dos ciclos da política. Com isso, buscou-se compreender a implementação da política pública de inclusão digital na Amazônia a partir do ciclo da política do PROUCA, destacando as interações entre os níveis macro e micro e seus determinantes internos e externos que afetam cada etapa do ciclo. A metodologia se desenhou e se configurou conjuntamente com o processo da implementação do PROUCA, seguindo uma trajetória da política para a qual (re)desenhamos o Ciclo da Política descrevendo o movimento desde o macro até o micro espaço da implementação. Trata-se de uma pesquisa de cunho qualitativo envolvendo observação, análise documental e entrevistas semiestruturadas. Foi possível perceber a complexidade da implementação, evidenciada sobretudo por meio da análise dos ciclos da política tanto no nível macro, como no micro, principalmente, na identificação de fatores críticos que poderiam impactar a implementação e a eficácia da política de inclusão digital na comunidade escolar. Portanto, do ponto de vista do ciclo da política de implementação, é viável estratégias de adaptação e flexibilidade de acordo com as variáveis locais, além de integrar revisões de processos contínuos ajustando melhorias para efetuar as ações do programa de modo mais eficiente.

Palavras-chave: Processo da política. Ciclo da política. Inclusão digital. Implementação de políticas. PROUCA.

1. INTRODUÇÃO

A inclusão digital é o processo de garantir que todos tenham acesso e habilidade para utilizar tecnologias digitais, como internet, computadores e dispositivos móveis. É essencial para promover a igualdade de oportunidades, permitindo que indivíduos e comunidades tenham acesso a informações, serviços e oportunidades econômicas.

Na Amazônia, uma região caracterizada por vastas áreas remotas e comunidades isoladas, a inclusão digital desempenha um papel crucial no desenvolvimento socioeconômico e no acesso à informação principalmente na educação escolar, além por meio da conectividade digital, superar barreiras geográficas e levar oportunidades para essas comunidades.

Neste contexto, o Programa Um Computador por Aluno (PROUCA) surge como um recurso pedagógico, representando os esforços da política federal de inclusão digital no Brasil. O objetivo é integrar tecnologias educacionais no ambiente escolar, não apenas fornecendo acesso a dispositivos tecnológicos, mas também promovendo um ambiente propício à inovação pedagógica e ao desenvolvimento de habilidades digitais. No entanto, a implementação do PROUCA na região amazônica depende de determinantes externos (macro) e internos (micro). Essa análise por meio dos ciclos da política possibilita planejar, conceber e executar. Dessa forma, possibilita a revisão de processos mediante os desafios impostos durante toda a implementação da política.

Este artigo, portanto, tem como objetivo realizar uma análise retrospectiva da concepção e implementação do PROUCA, com ênfase na interação entre os níveis macro e micro. Através de uma metodologia que inclui revisão da literatura, análise documental e estudos de caso, iremos explorar o processo de implementação em seus diferentes estágios, investigando como as decisões e ações no nível macro (fatores externos) se refletem nas práticas e impactos no nível micro (fatores internos). As seções deste artigo serão organizadas de forma a refletir essa análise dual, iniciando com uma

revisão do contexto e da literatura sobre inclusão digital, seguida por uma análise detalhada dos ciclos de políticas públicas que orientam a implementação do PROUCA, culminando na avaliação dos resultados considerando os fatores macro e micro. Essa abordagem não só esclarece o caminho da política de inclusão digital na Amazônia, mas também contribui para o conhecimento sobre a eficácia e desafios das políticas públicas de tecnologia educacional em contextos complexos e diversos.

2. PERCURSO METODÓLOGICO

Para alcançar a finalidade e a proposta do estudo, optou-se pela escolha de um desenho retrospectivo do processo de implementação da política federal de inclusão digital – PROUCA, com base na análise do processo da política com foco nos ciclos da política de implementação, descrevendo e analisando o movimento do macro (determinantes externos) para o micro (determinantes internos).

Para apreender esse processo, optamos pela pesquisa qualitativa do tipo descritivo analítico e exploratório. Segundo Vergara (2005), a perspectiva descritiva expõe as características do processo de análise de implementação da política pública para a inserção das TICs na educação a partir dos instrumentos da coleta de dados, objetivando colher informações no lócus, ou seja, na escola pesquisada. A pesquisa exploratória, dá conta da análise do processo de discussão e negociação da implementação do programa UCA. E, ainda, a pesquisa qualitativa possibilita uma relação direta com os sujeitos e com o contexto no qual estão inseridos, além de enfatizar a importância do processo em estudo (Ludke & André, 1986). Com isso, esta abordagem condiz com os propósitos desta pesquisa, uma vez que a conduta dos sujeitos (crenças, valores, opiniões) é de suma importância para alcançarmos os objetivos propostos.

Portanto, nessa pesquisa, explorou-se documentos e relatórios oficiais diversos e da escola, leis, decretos, resoluções, bem como bibliografias, para a obtenção de embasamento teórico sobre a política pública de inclusão digital, e também referentes à análise de

implementação de políticas públicas. Estes nos proporcionaram verificar elementos determinantes da política que desencadearam a inclusão do programa na agenda governamental como prioridade de gestão. Outro percurso da metodologia foi marcado por entrevistas semiestruturadas com diversos atores protagonistas envolvidos no processo da implementação em nível local ou institucional na expectativa de captar aspectos inerentes à política do PROUCA.

A análise dos dados segue uma abordagem de decomposição do processo de implementação da política em diferentes ciclos, cada um representando uma fase crítica: desde a elaboração e planejamento inicial até a execução prática, avaliação dos resultados e ajustes subsequentes. Essa análise cíclica permite não apenas uma avaliação sequencial das etapas, mas também uma compreensão contínua do *feedback* e da adaptação necessária para melhorar a política. Ao examinar cada ciclo, o estudo procura identificar as práticas eficazes, os obstáculos encontrados e as oportunidades para otimização, fornecendo *insights* valiosos para futuras iniciativas de inclusão digital.

2.1 O ciclo da política macro e micro implementação de um programa: análise dos resultados

O processo da política Macro

As reflexões sobre a Inclusão Digital (ID) começaram nos anos 1990, marcadas por transformações nas políticas públicas educacionais. Esta pesquisa analisa a implementação de uma política de inclusão digital no contexto educacional, em que as decisões locais (micro) são baseadas na política macro. Essa sequência é analisada sob o ponto de vista do processo da política, que implica em intervenções planejadas pelo poder público em um problema social relevante. As demandas sociais são priorizadas e se tornam parte da agenda política.

Villanueva (1996) define políticas públicas como sendo de dois tipos: descritivas e teóricas. As políticas descritivas são aquelas que surgem a partir de decisões governamentais e são institucionalizadas. Elas englobam diversas características:

a. Institucional: la política es elaborada o decidida por una autoridade formal legalmente constituida en el marco de su competencia y es colectivamente vinculante;

b. decisorio: la política es un conjunto -secuencia de decisiones, relativas a la elección de fines y/o medios de largo o corto alcance, en una situación específica y en respuesta a problemas y necesidades; c) conductual: implica la acción o inacción, hacer o no hacer nada; pero una política es, sobre todo, un curso de acción y no solo una decisión singular; d) causal: son los productos de acciones que tienen efectos en el sistema político y social (Villanueva, 1996, p. 23-24).

A política teórica aborda a implementação das políticas e os conflitos entre Estado e sociedade. Então:

La definición de política es, entonces, en sus elementos básicos, deducible de las proposiciones básicas de la teoría politológica. Todo esfuerzo consiste en sumar evidencia crucial a las diversas explicaciones que se ofrezcan de por qué se aceptó que una determinada cuestión había de ser objeto de política, de por qué se diseñó y eligió esta traza de acción colectiva de una determinada política, de que por qué se le calificó como estratégica, prioritaria o rutinaria [...] El que las políticas en sus diversas formas reglamentarias, presupuestas o administrativas sean producto de la dominación de clase, de los ajustes mutuos entre los grupos de interés o de la hegemonía de una elite, dependerá del cuerpo teórico desde el cual el analista construya sus conceptos, hipótesis y procedimientos (Villanueva, 1996, p. 29).

Esta análise de Villanueva (1996) aborda as questões relacionadas às ações e decisões das instituições públicas, considerando a perspectiva do consenso na sociedade democrática e o exercício da cidadania. Essa perspectiva valoriza as discussões como elemento essencial na política.

Os estudos sobre ciências políticas tiveram Harold Lasswell como precursor, que introduziu o termo análise de políticas na tentativa de aproximar o conhecimento científico da produção governamental. Em 1951, Lasswell apresentou os sete estágios do ciclo político: (1) informação, (2) promoção, (3) prescrição, (4) apropriação, (5) aplicação, (6) finalização e (7) avaliação. A elaboração desses estágios teve a intenção de reduzir a complexidade do estudo das políticas públicas.

Outros estudos foram realizados, aperfeiçoando e criticando o modelo de Lasswell¹ O modelo de Lasswell limita a tomada de decisão a um número reduzido de atores dentro do governo e não considera as influências externas sobre o Estado. Gary Brewer apresenta a ideia do ciclo da política como contínuo, opondo-se ao modelo linear proposto por Lasswell. Brewer sugere a inserção de uma nova fase neste ciclo, chamada resolução aplicada de problemas, decompondo o processo em seis etapas: invenção, estimativa, seleção, implementação, avaliação e término. Dessa forma, o modelo acrescentou elementos ao modelo proposto por Lasswell, mantendo sua lógica de análise.

Howlett e Ramesh (1995) propuseram um novo modelo melhorado para o processo político, dividido em cinco etapas principais: montagem da agenda, formulação da política, tomada de decisão, implementação e avaliação. Essas etapas estão conectadas e podem ocorrer fora de ordem. A implementação é uma fase da política que segue outras etapas, como a definição da área de interesse, formulação de propostas e metas, tomada de decisão e avaliação dos resultados.

Assim como Howlett e Ramesh, Peter DeLeon e Garry D. Brewer (1983 *apud* Villanueva, 2003) propuseram etapas para o processo de formulação de política: iniciação, estimação, seleção, implementação, avaliação e finalização (fig. 1). Esse modelo destaca o papel do governo, os atores participantes, as interrelações entre governo e atores participantes no processo de "fazer políticas" e as variáveis externas que o influenciam (Viana, 1996).

¹ Na obra de Aguilar Villanueva (2003) são encontradas outras tipologias desenvolvidas por autores como: Laswell, 1971; May Wildavsky, 1977; DeLeon e Brewer, 1983.

Figura 1 – Processo da Política



Fonte: AGUILAR, L. E., 2011, *In: Análise Satisfatória*, (com base em BREWER, Garry e De LEON, Peter, 1983, *The Foundations of Policy Analysis*, Dorsey Press, Homewood, Illinois, 1983).

Os estudos sobre políticas públicas tanto pelo processo da política como para a análise do ciclo da política, permitem um conhecimento mais aprofundado dos momentos do processo de desenvolvimento de um programa, indicando as especificidades de cada etapa e possibilitando intervenção no processo político.

IMPLEMENTAÇÃO COMO PARTE DO PROCESSO E DO CICLO: BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO

Nesta pesquisa, exploramos a implementação da política pública no contexto educacional. É um tema complexo que envolve a análise da ação e tomada de decisão política nas instâncias governamentais.

A fase de implementação inclui ações executadas por sujeitos públicos ou não, com o objetivo de promover mudanças indicadas por determinações políticas. A implementação de uma política pública depende de decisões, mecanismos institucionais, contexto político-cultural e interesses dos envolvidos.

Foi nos anos 70 nos EUA que surgiram as primeiras pesquisas sobre implementação. Pressman e Wildavsky (1977) estudaram a implementação dos programas sociais de combate à pobreza em Oakland, Califórnia. Eles observaram que o governo inicia o processo de implementação com condições estabelecidas, mas há dificuldades devido às mudanças e desafios na operacionalização dos programas. Após mais de uma década, nos anos 80, outros estudiosos (De Leon, 2002; Mazmanian e Sabatier, 1983; Van Meter & Van Horn, 1984) examinaram fatores que influenciam a implementação de políticas públicas. Peter De Leon (2002 *apud* Villanueva, 2003) identificou dificuldades na compreensão das ações de formulação e execução da política. Ele destaca que os Estados Unidos reformularam o processo de implementação de políticas em resposta ao combate à pobreza, após avaliações que detectaram extravagância, improvisações e ineficiência.

Esses estudos analisaram a implementação das políticas públicas e a necessidade de revisão diante de resultados insatisfatórios. As políticas são implementadas pelos governos federal, estadual e municipal. Laswell (1971) destaca a importância da abordagem multidisciplinar na análise das políticas públicas, propondo o aumento da racionalidade e da inteligência nas decisões e ações governamentais. Ele também questiona quem ganhou o que, por quê e qual é a diferença.

Sobre esta discussão, podemos constatar que, quando um problema público entra na agenda política, alternativas de soluções são formuladas para a tomada de decisão e implementação. Na fase de implementação, as políticas formuladas são colocadas em prática pelos atores. A influência dos atores também impacta a implementação de uma política pública. Para Howlett, Ramesh e Perl (2013), a implementação corresponde à fase em que os atores políticos executam a solução encontrada para um problema público. Com isso, a agenda política sofre alterações durante sua implementação pelos envolvidos (Lotta, 2010).

Acompanhando estudos de Lester *et al.* (1987 *apud* Rus Perez, 1998) sobre implementação, fazemos uma retrospectiva das gerações de estudos nesse campo, com foco em alguns autores que publicaram trabalhos entre 1970 e 1987. A primeira geração refletiu sobre a política e sua execução, com base em estudos de caso. A segunda geração contribuiu para o entendimento da fase de implementação.

Estudos norte-americanos como Van Meter e Van Horn (1975), Sabatier e Mazmanian (1981) e Elmore (1978, 1980) desmistificam as representações da implementação. Eles abordam as perspectivas *top-down* e *bottom-up*, identificando os sucessos e fracassos dos programas. A abordagem *top-down* foca na produção de objetivos políticos e controle da implementação, enquanto a *bottom-up* se concentra na execução das políticas pelos sujeitos e suas escolhas. Essas abordagens discutem a interpretação dos problemas na operacionalização das ações de implementação.

No modelo *top-down*, a implementação analisa apenas a perspectiva da ação governamental, sem considerar as ações dos implementadores. Não considera o ciclo de políticas como um processo. Pressupõe controle sobre os agentes implementadores que seguem os objetivos predeterminados da política, mostrando ingenuidade por parte da administração pública ao pensar que o processo de implementação seguirá o desenho proposto na formulação da política. Assim, o processo de formulação da política pública está baseado nas normas que a estruturam. Se houver

problemas durante a execução da política, os formuladores devem intervir de acordo com as regras de implementação.

Ainda sobre a abordagem *top-down*, segundo Van Meter e Van Horn (1975), é um modelo clássico de implementação. Além das variáveis e atores, outros fatores também influenciam o desempenho dos programas, como recursos, ambiente político, condições econômicas e sociais, características das agências implementadoras, comunicação entre os níveis intergovernamentais, sistema de incentivo e decisões políticas dos responsáveis pela implementação (Sabatier e Mazmanian, 1996 citados por Marques, 2008). No entanto, Sabatier e Mazmanian (1996) não abordam as demandas enfrentadas pelos implementadores nem a tratabilidade dos problemas políticos. Estes autores destacam a influência da legislação no desenho e execução da política, incluindo a organização dos objetivos normativos, a resolução de conflitos, a teoria empregada, os recursos disponíveis, o papel das instâncias governamentais e organizações, o apoio público, as habilidades dos funcionários responsáveis, os mecanismos de sanção e estímulo, e a congruência entre decisões políticas e objetivos normativos. (Sabatier e Mazmanian, 1996 *apud* Silva, 2014).

A terceira geração (1980-1985) agregou estudos sobre as abordagens e sua aplicabilidade. Lester *et al.* (1987) sintetizaram pesquisas de Elmore (1985), Sabatier (1986, 1987) e Goggin *et al.* (1987 *apud* LESTER *et al.*, 1987). Segundo Elmore (1985), a implementação positiva requer considerar a autonomia e/ou controle do formulador da política, com instrumentos e recursos disponíveis, levando a duas análises: mapeamento das direções (*forward mapping*) e mapeamento retrospectivo (*backward mapping*). A primeira perspectiva afirma que os formuladores estabelecem objetivos, dando aos administradores no topo o poder de determinar todas as etapas dos implementadores durante a implementação. De acordo com Elmore (1985), os formuladores têm forte influência no controle dos processos organizacionais, políticos e técnicos relacionados à implementação. Na segunda perspectiva, os formuladores não têm controle sobre o processo de implementação e são questionados

quando tentam interferir nele. Nesse caso, a análise se concentra nas ações administrativas que às vezes enfrentam obstáculos devido a escolhas específicas. Elmore (1985) propõe algumas soluções para esses problemas de controle e discricionariedade na prática política: conhecimento e habilidades de resolução de problemas dos implementadores; além de estruturas de incentivos, negociações e recursos. Portanto, há uma disparidade entre as duas perspectivas em relação ao controle da implementação.

Após expor as gerações que influenciaram os estudos sobre políticas públicas, apresentamos um resumo geral no Quadro 1.

Quadro 1 – Descrição das gerações políticas de implementação

Autor	Definição de Implementação (gerações)
1ª Geração	- O governo enquanto autoridade é quem inicia os trâmites do processo de implementação mediante condições previamente estabelecidas, acertadas na proposta inicial. A partir de um estudo de caso percebe problemas existentes entre formulação e execução.
2ª Geração	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Top-Down</i>: As decisões cabem à autoridade governamental central; • <i>Bottom-Up</i>: A execução das políticas centra-se nos atores envolvidos no processo de implementação.
3ª Geração	- Busca dissolver as lacunas entre o <i>Top-Down</i> e <i>Bottom-Up</i> . Propõe a combinação dos dois modelos.

Fonte: Produção própria baseado em (Predes & Junior, 2014).

Os estudos sobre implementação no Brasil, principalmente na área educacional, estão em fase de expansão. Apresentamos pesquisas realizadas pelo NEPP/UNICAMP (Rus Perez, 2001; Silva e Melo, 2000; Silva, 1999), assim como pelo grupo de pesquisa LAPLLANE/ UNICAMP. Rus Perez (2001) concentra-se nas questões metodológicas da avaliação do processo de implementação. Ele diferencia a avaliação de impacto da avaliação processual. A primeira analisa as consequências do programa na população-alvo, enquanto a segunda acompanha os processos de acordo com os efeitos previstos. O autor baseia-se em estudos de Lester *et al.* (1987), que apontam problemas persistentes na implementação, como

pluralidade teórica, contexto limitado das pesquisas e falta de acumulação de conhecimento.

A questão metodológica apresenta desafios para o sucesso das políticas. Segundo Rus Perez (2001), há três dimensões metodológicas abordadas pelos modelos de análise da implementação de políticas educacionais:

- a relação entre o desenho da formulação da política, de um lado, e os formatos que os programas adquirem ao final do processo, de outro;
- é a dimensão temporal do processo e seus efeitos diferenciados no tempo sobre a organização em que se processam, sobre os atores que implementam (resistências e adesões) e as modificações das condições iniciais;
- refere-se às condições que propiciam ou entram o processo de implementação (Perez, 2001, p. 71)

Silva e Melo (2000, p. 12) propõem modelos de implementação que minimizam contingências no processo. Para eles, a implementação é a execução de atividades para alcançar metas definidas na formulação das políticas. Eles veem a formulação e a implementação como um único processo interativo, onde as atividades programadas permitem ajustes e um novo desenho da política. A implementação consiste em estratégias baseadas em atividades bem planejadas, que contradizem ações administrativas dos decisores políticos. Silva e Melo (2000, p. 13) ressaltam que a implementação fornece informações para a formulação de políticas.

Nela, ações são negociadas, políticas ajustadas, objetivos redefinidos, ocorrem conflitos, resultados inesperados e incentivos. Isso pode levar à interrupção das ações implementadas. Silva (1999, p.103) define a implementação como "testes de modelos causais sujeitos à comprovação ou ao abandono". É importante destacar que esses estudos de Silva e Melo são apoiados por pesquisas empíricas.

A visão dos autores destaca a importância das pesquisas que analisam as políticas públicas implementadas no Brasil em nível micro. Essas pesquisas utilizam o arcabouço teórico e metodológico dos autores para examinar políticas brasileiras, como a política de inclusão digital em uma escola na Amazônia brasileira (PROUCA). É importante ressaltar que a formulação e implementação das políticas

são influenciadas pela cultura governamental de cada país, podendo ser incompatíveis com modelos estrangeiros.

Desenho retrospectivo da análise dos ciclos de implementação da política de inclusão digital

A proposta desse estudo foi pautada na intenção de compreender o processo de implementação na perspectiva de “disseminar, intensificar e promover” a inclusão digital a partir da utilização das TICs no desafio de produzir qualidade na educação por meio do processo da política a partir do ciclo da política.

Essa perspectiva de análise da implementação de uma política, permite, vivenciar o desdobramento e a complexidade desse processo, de modo descritivo e exploratório do PROUCA enquanto ação governamental construído para *promover* a inclusão digital de crianças e adolescentes em um município no interior da Amazônia a partir da democratização do acesso as TICs entre populações que sistematicamente estão à margem desse processo diante da realidade social e política.

O local de estudo foi selecionado com base na inclusão digital no âmbito educacional das escolas públicas brasileiras. Neste contexto, a escola em foco, situada em Santarém (PA, Brasil), distinguiu-se por ser a única instituição no município contemplado pelo Programa Um Computador Por Aluno (PROUCA). Apresenta-se a seguir uma breve contextualização deste local de estudo.

O Brasil possui uma grande dimensão territorial, com diferenças sociais, culturais e econômicas. Nele se encontra a Amazônia brasileira e, dentro dela, o estado do Pará, localiza-se a cidade de Santarém (Mapa 1).

Mapa 1 - Mapa do Brasil com localização da Amazônia Brasileira e estado do Pará com localização da cidade de Santarém (PA)



Fonte: Instituto Sócio Ambiental (2009), adaptado pela pesquisadora

Amazônia Brasileira é uma região rica em biodiversidade, com vários estados e grande reserva de água doce. População diversa inclui comunidades quilombolas, tribos indígenas e pessoas de diferentes origens.

A cidade de Santarém, no Pará, foi fundada em 22 de junho de 1661 pelos Jesuítas portugueses. Localizada a cerca de 700 km da capital Belém, tem em torno de 300 mil habitantes, é conhecida como a "pérola do Tapajós" por estar na junção dos rios Tapajós e Amazonas. Com mais de 100 km de praias, é um destino turístico popular. O município ainda possui mais de cem vilarejos com características únicas, incluindo povoados às margens dos rios Amazonas, Tapajós e Arapiuns, comunidades do planalto e aldeias indígenas. O Bairro do Uruará está localizado em Santarém e tem uma população urbana de mais de duzentos mil habitantes.

Este local fica às margens do Rio Tapajós e enfrenta inúmeros problemas sociais, como falta de infraestrutura urbana, saneamento precário e altos índices de criminalidade. A maioria das famílias depende da pesca e trabalhos autônomos para sobreviver. Algumas casas ainda são construídas em palafitas² e abrigam famílias

² São casas construídas em madeira erguidas sobre a superfície alagadas.

numerosas. O comércio é feito principalmente em casas de madeira, onde os produtos disputam espaço nas prateleiras improvisadas. O acesso restrito às telecomunicações no bairro, prejudica a inclusão digital e social. Isso afeta a educação, limitando o aprendizado on-line e o acesso a recursos digitais; oportunidades econômicas, restringindo empregos e desenvolvimento de habilidades digitais, dificultando o uso de serviços governamentais e processos democráticos on-line. Além disso, impacta a integração social e o desenvolvimento de competências digitais essenciais na era moderna, além de limitar a inovação e criatividade da comunidade. Essa é a realidade dos alunos e professores. Será exposto, no próximo item, os determinantes externos e internos das políticas de inclusão digital (PROINFO e PROUCA). Em seguida, será apresentado, a análise do processo de implementação da política (local) com base na análise do ciclo da política, focalizando a observação das tomadas de decisão e a gestão a partir de três dimensões (recursos humanos, infraestrutura e didático-pedagógico).

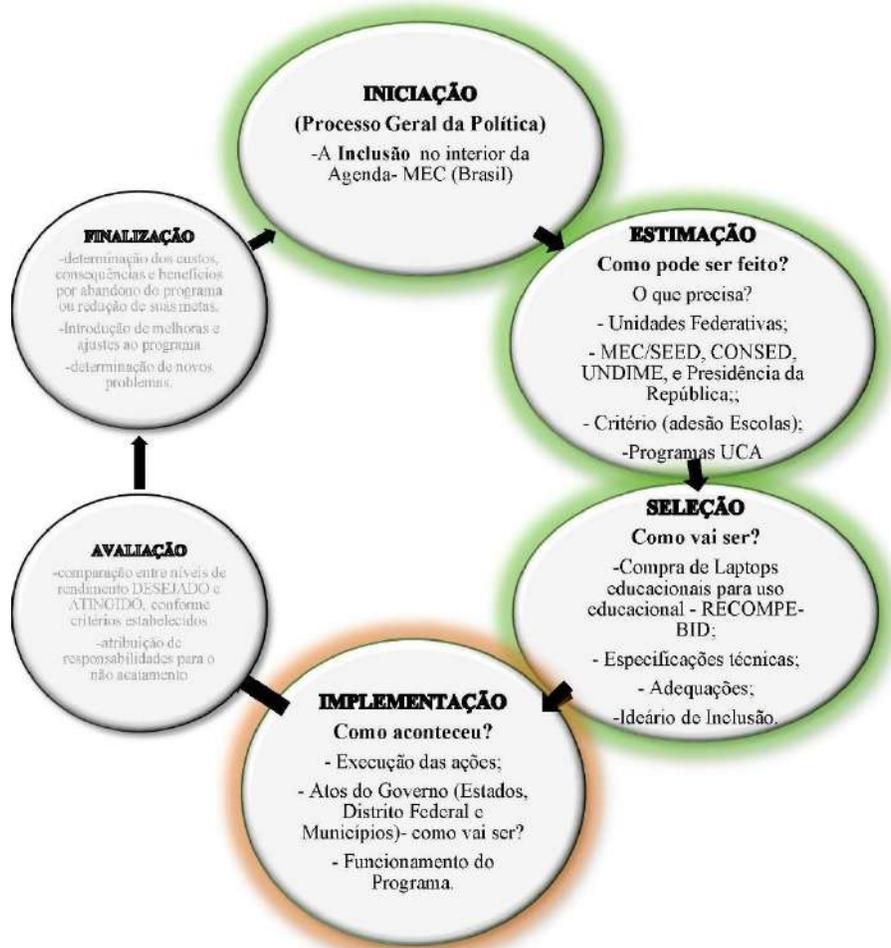
Para a análise desse processo de implementação da política utilizamos um gráfico³ no formato de ciclo tanto para o processo da política como para o ciclo da política, pois durante toda a análise, esses conceitos “processo” e “ciclo” foram utilizados para descrever e analisar o percurso da política nas dimensões macro e micro (fig. 2). É precisamente por esse movimento, do macro para o micro, que esse desenho no formato de ciclo nos ajudou a mostrar: sequência, tempos, momentos, espaços, lugares, decisões, níveis de decisão e participação na política, gestores, professores e usuários da política e da sua proposta material, concreta.

Organizamos este item em quatro momentos, de acordo com a análise do processo da política a partir do ciclo. Na primeira, exploramos a fixação da agenda mediante a descrição e a análise dos determinantes externos e internos considerados essenciais para o

³ O desenho que adotamos de Aguilar (2011) Tese de Livre Docência, Unicamp ilustra a posição dos autores Brewer e De Leon (1983), no livro “The Foundations of Policy Analysis”, para o processo da política, e de May e Wildavsky (1977), em “The Policy Cycle”, para o ciclo da política.

processo de implementação da política de inclusão digital a partir dos pressupostos legais nas estâncias governamentais.

Figura 2 – Processo da Política



Fonte: AGUILAR, L. E., 2011, *In: Análise Satisfatória*, (com base em BREWER, Garry e De LEON, Peter, 1983, *The Foundations of Policy Analysis*, Dorsey Press, Homewood, Illinois, 1983).

Esse movimento, do macro para o micro, que esse desenho no formato de ciclo nos ajuda a mostrar: sequência, tempos, momentos, espaços, lugares, decisões, níveis de decisão e participação na política,

gestores, professores e usuários da política e da sua proposta material, concreta.

Determinantes Externos da Política de Inclusão: análise do ciclo de implementação da política

Do ponto de vista da implementação do programa PROUCA em Santarém (PA), consideram-se como determinantes externos a introdução das TICs no contexto educativo, devido às transformações da globalização. As tecnologias digitais estão relacionadas às determinações sociais, econômicas e culturais. A inclusão digital é vista como um direito na sociedade contemporânea.

Nessa concepção, o governo federal decidiu adequar as escolas ao novo paradigma de desenvolvimento econômico, promovendo a integração da educação com a tecnologia. O programa PROINFO concretizou a alocação de computadores nas escolas do país, em colaboração com os governos estaduais e municipais, trazendo uma nova dinâmica na implementação das ações.

Com o PROINFO, o governo tinha a intenção de “disseminar o uso pedagógico das tecnologias de informática e telecomunicações nas escolas públicas” (Brasil, 1997, p. 2). Nessa perspectiva, e também como possibilidade de ampliar a inclusão digital, instaura-se uma nova proposta denominada “Um Computador por Aluno” (UCA/1:1), que vem se juntar ao PROINFO LI Laboratório de Informática), como demonstra a Figura 3 a seguir. Há, portanto, o processo de conjugação dos dois programas.

Figura 3 - Retrospecto da Inclusão digital no Brasil do laboratório de informática (LI) para um-para-um (1:1)



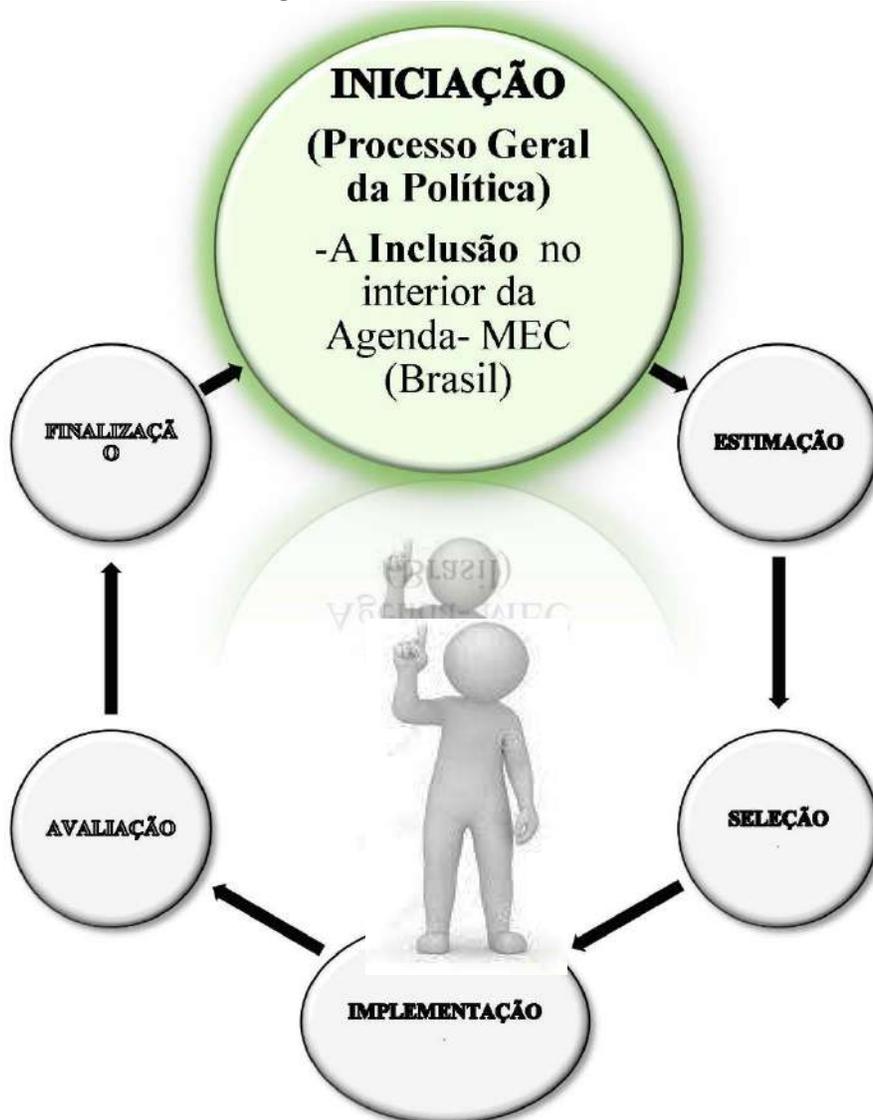
Fonte: Elaborado pela pesquisadora

Nessa perspectiva, o UCA é criado como um projeto do gabinete da Presidência da República (Governo Lula), tendo como referência experiências de outros países como Estados Unidos, Uruguai e Austrália. O Programa foi concebido após a participação do Brasil no Fórum Econômico Mundial em Davos, na Suíça, onde o pesquisador do MIT Nicholas Negroponte apresentou o projeto *One Laptop per Child* (OLPC), que propõe o uso de *laptops* para auxiliar a aprendizagem de crianças de baixa renda.

Naquele ano, representantes do MIT visitaram o Brasil para discutir o projeto. O MEC, através da SEED, criou um Grupo de Trabalho Interministerial em 2005 para avaliar o uso de *laptops* na educação. Foi elaborado um documento chamado "Utilização pedagógica Intensiva das TIC nas Escolas" com base nessas reuniões, que serviu como proposta para o uso de *laptops* nas escolas brasileiras.

Essa iniciativa corresponde ao ponto de partida do processo da política por ciclo, de forma a incluir na agenda a política de inclusão digital (projeto UCA) resultando, portanto, na "INICIAÇÃO" do processo da política (Figura 4).

Figura 4 - Processo da Política



Fonte: AGUILAR, L. E., 2011, *In: Análise Satisfatória*, (com base em BREWER, Garry e De LEON, Peter, 1983, *The Foundations of Policy Analysis*, Dorsey Press, Homewood, Illinois, 1983).

Para que fosse sistematizada uma proposta de trabalho para a implementação do UCA, o MEC/SEED, por meio da Portaria SEED nº

8, de 19 de março de 2007, instituiu a composição de um grupo de trabalho (GT), que, de acordo com o Art. 1º, tinha o “objetivo de assessorar pedagogicamente a elaboração do documento básico do Projeto Um Computador por Aluno - UCA, bem como realizar o acompanhamento e a avaliação das experiências iniciais a serem implantadas” (Brasil, 2007). Para a concepção do referido documento-base do UCA foram chamados cinco representantes do MEC/SEED/SEB e nove representantes de Universidades (UFGRS, UNICAMP, UDESC, PUC-SP, UFRJ, UNESP, PUC-MG, UFPE, UFC), que tiveram um prazo de 300 (trezentos) dias para apresentá-lo (Brasil, 2007). A finalidade dessas diretrizes era buscar a “melhoria do processo educacional, a inclusão digital e a inserção da cadeia produtiva brasileira no processo de fabricação e manutenção dos equipamentos” (Brasil, 2007, p. 5).

Uma nova Portaria foi aprovada pela MEC/SEED, a de nº 85, de 16 de junho de 2008.

Ela tinha por finalidade:

- subsidiar a Secretaria de Educação a Distância na implantação, acompanhamento e avaliação do Projeto UCA;
- colaborar na definição de diretrizes e critérios de implantação e implementação do Projeto UCA;
- prestar assessoramento técnico-pedagógico sobre o uso intensivo de *laptops* educacionais em escolas públicas;
- promover articulação entre o Projeto UCA e as instituições de pesquisa e de ensino superior, objetivando a transferência de conhecimentos técnicos e científicos na área de tecnologia educacional;
- prestar aconselhamento pedagógico na definição dos critérios e dos indicadores de desempenho à elaboração da sistemática de avaliação e do acompanhamento do Projeto UCA (Brasil, 2008).

Esta, além de reiterar as atribuições dadas pela primeira Portaria, dispõe uma nova configuração para o grupo de trabalho, definindo algumas peculiaridades quanto às competências a serem realizadas pelo GTUCA, principalmente no que se refere à articulação do grupo com as escolas que iriam receber os *laptops* educacionais. Ou seja, a criação do grupo visava orientar o processo de implementação das ações no País.

O projeto foi dividido em duas fases (pré-piloto e piloto). A primeira fase do UCA, em 2007, consistiu em uma experimentação chamada de pré-piloto, na qual os *laptops* foram entregues a cinco escolas públicas de alguns estados da federação (RS, RJ, SP, TO e DF) para avaliarem o uso do XO (LapTop). Essa experimentação seguiu as diretrizes do documento Projeto Base do UCA, que tinha como objetivo “fornecer, principalmente, os requisitos pedagógicos, além dos técnicos e os de infraestrutura da escola, que nortearão a execução do Projeto por todos os agentes envolvidos” (Brasil, 2007). Serviram como referência para sua concepção as experiências quanto ao uso das tecnologias digitais vivenciadas nas escolas pelo MEC, as quais tiveram como princípio a necessidade de intensificar o uso das tecnologias da informação e comunicação (TICs) por meio da distribuição de computadores portáteis aos alunos da rede pública de ensino (Brasil, 2007).

Desse momento em diante, as reuniões para as tomadas de decisões eram periódicas, visando “a consolidação dos planos de formação, avaliação e monitoramento do Projeto” (Brasil, 2007). Enquanto isso, os experimentos eram realizados nas escolas contempladas nessa primeira fase do UCA.

A fase pré-piloto gerou um documento de avaliação que serviu de base para a próxima etapa do UCA. Esse documento abordou questões relacionadas à infraestrutura, recursos, capacitação e suporte, além de fornecer orientações aos gestores escolares. É um material importante para o início da nova fase do UCA.

Em 2010, o MEC/SEED iniciou a segunda fase do UCA, piloto, em cerca de 300 escolas públicas. Os critérios para a distribuição de computadores foram acordados com o CONSED, a UNDIME e a Presidência da República. O programa foi financiado pelo BID. No Pará, 23 escolas foram afiliadas em 2010.

Foi tentado comprar os Laptops em 2007, mas o governo interveio devido aos altos valores. O processo licitatório foi suspenso temporariamente e retomado um ano depois. Em 2010, o consórcio CCE/DIGIBRAS/METASYS venceu o Pregão nº 107/2008 e entregou

cerca de 150.000 laptops educacionais (Classmate PC) por R\$ 550,00 (UCA, 2013).

O MEC criou o ProUCA (Programa Um Computador por Aluno) em dezembro de 2009, através da Medida Provisória nº 472 (Brasil, 2009), convertida na Lei nº 12.249, de 14 de junho de 2010 (Brasil, 2010a), com 140 artigos. O objetivo do ProUCA é promover a inclusão digital. O objetivo do UCA era:

Art. 7º **promover** a inclusão digital nas escolas das redes públicas de ensino federal, estadual, distrital, municipal ou nas escolas sem fins lucrativos de atendimento a pessoas com deficiência, mediante a aquisição e a utilização de soluções de informática, constituídas de equipamentos de informática, de programas de computador (software) neles instalados e de suporte e assistência técnica necessários ao seu funcionamento (Brasil, 2010ª, grifo nosso).

O Programa Um Computador por Aluno - ProUCA se integra aos projetos de inclusão digital do MEC, como o PROINFO, para promover o uso de tecnologias educacionais nas escolas. Suas ações estão no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e no Programa Nacional de Tecnologia Educacional - PROINFO.

Com esse ato, o governo inicia oficialmente a expansão do ProUCA nos estados, Distrito Federal e municípios para promover a inclusão digital nas escolas públicas. O objetivo é proporcionar oportunidades de aprendizagem cognitiva, social e cultural para os beneficiados.

As políticas de inclusão digital do PROINFO e agora do ProUCA visam reduzir a exclusão digital em regiões menos privilegiadas, conforme mencionado no Projeto Base do UCA:

O Mapa da Exclusão Digital mostra que as regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste do país continuam sendo as menos favorecidas, em função das próprias dificuldades de acesso à infraestrutura de redes, comunicação e mesmo de energia e do baixo índice demográfico. Os investimentos em infraestrutura e tecnologias básicas têm sido maiores nas regiões de maior desenvolvimento e índice populacional. (Projeto Base UCA, 2007, p. 7)

Em Santarém (PA), conforme dados da Secretaria de Educação do Município, a adesão só foi possível porque seguiu-se o que foi

recomendado pelo governo federal mediante a resolução nº 17, de 10 de junho de 2010 que:

Estabelece normas e diretrizes para que os Municípios, Estados e o Distrito Federal se habilitem ao Programa Um Computador por Aluno - PROUCA, nos exercícios de 2010 a 2011, visando à aquisição de computadores portáteis novos, com conteúdos pedagógicos, no âmbito das redes públicas da educação básica. (FNDE, 2010, p. 1)

E o governo federal, nesta mesma resolução, ainda reforça a intencionalidade de:

[...] melhorar a qualidade dos processos de ensino-aprendizagem nas escolas públicas brasileiras, por meio da universalização do uso de tecnologias da informação e da comunicação (TIC) no sistema público de ensino, que permitam a utilização e o acesso individual dos alunos a conteúdos e instrumentais digitais de qualidade para uso pedagógico, de forma autônoma e colaborativa, aumentando com isso a permanência e o crescimento dos alunos da educação básica nos sistemas federal, estadual e municipal. (FNDE, 2010, p. 1).

Segundo a Secretária de Educação, na época (2007), o programa foi implementado no governo municipal com o objetivo de melhorar a qualidade da educação através dos experimentos do Governo Federal. A prefeita na época (2009) era Maria do Carmo Martins Lima, filiada ao Partido dos Trabalhadores (PT), assim como o então Presidente da República, Luís Inácio Lula da Silva (2003 a 2010). É importante ressaltar que o município já tinha interesse em aderir ao Projeto UCA antes de sua expansão, conforme relatado no relatório da escola.

No contexto, o município (SEMED) aderiu ao programa UCA em 2007, através do envio de um ofício ao MEC/SEED e assinatura do Termo de Adesão. O programa estava em expansão e o município se comprometeu a ser solidariamente responsável e comprometido com o projeto, atendendo aos critérios estabelecidos pelo Consed, Undime, SEED/MEC e Presidência da República. Além disso, o SEMED teve que considerar outros critérios para escolher a escola contemplada pelo programa.

1. N^o de alunos e n^o de professores: cada escola deve ter entorno de 500 (quinhentos) alunos e professores;
2. Estrutura das escolas: deve possuir, obrigatoriamente, energia elétrica para carregamento dos laptops e armários para armazenamento dos equipamentos;
3. Localização das escolas: preferencialmente, deve ser pré-selecionadas escolas com proximidade a Núcleos de Tecnologias Educacionais - NTE - ou similares, Instituições públicas de Educação Superior ou Escolas Técnicas Federais. Pelo menos uma das escolas deve estar localizada na capital do estado e uma na zona rural;
4. Assinatura do termo de adesão: as Secretarias de Educação Estaduais ou Municipais de cada uma das escolas selecionadas deve aderir ao projeto através do envio de ofício ao MEC (Ministério da Educação) e assinatura de Termo de Adesão, no qual se manifesta solidariamente responsável e comprometida com o projeto.
5. Anuência do corpo docente: para cada escola indicada, a Secretaria de Educação Estadual ou Municipal deve enviar ao MEC um ofício, onde o(a) diretor(a) da escola, com a anuência do corpo docente, aprova a participação da escola no projeto (UCA, 2013, p.10).

Todo esse processo configura a “ESTIMAÇÃO” sob o ponto de vista do processo da política – Figura 5.

Figura 5 - Processo da Política



Fonte: AGUILAR, L. E., 2011, *In: Análise Satisfatória*, (com base em BREWER, Garry e DeLEON, Peter, 1983, *The Foundations of Policy Analysis*, Dorsey Press, Homewood, Illinois, 1983).

A Resolução nº 17, de 10 de junho de 2010, no § 4º, destaca ainda que, para aquisição de computadores seriam utilizados dados do censo escolar do INEP. Os equipamentos seriam financiados pelo (BNDES) Banco Nacional de Desenvolvimento, e a distribuição proporcional ao número de alunos matriculados nas escolas de educação básica em cada município, “inferior ou igual a 10.000 (10 mil) alunos, ou “inferior ou igual a 50.000 (50 mil) alunos” e “inferior ou igual a 100.000 (100 mil) alunos”. O município de Santarém se insere na terceira opção, pois na época, de acordo com matrículas divulgadas, existiam em torno de sessenta e dois mil alunos matriculados na educação básica do município.

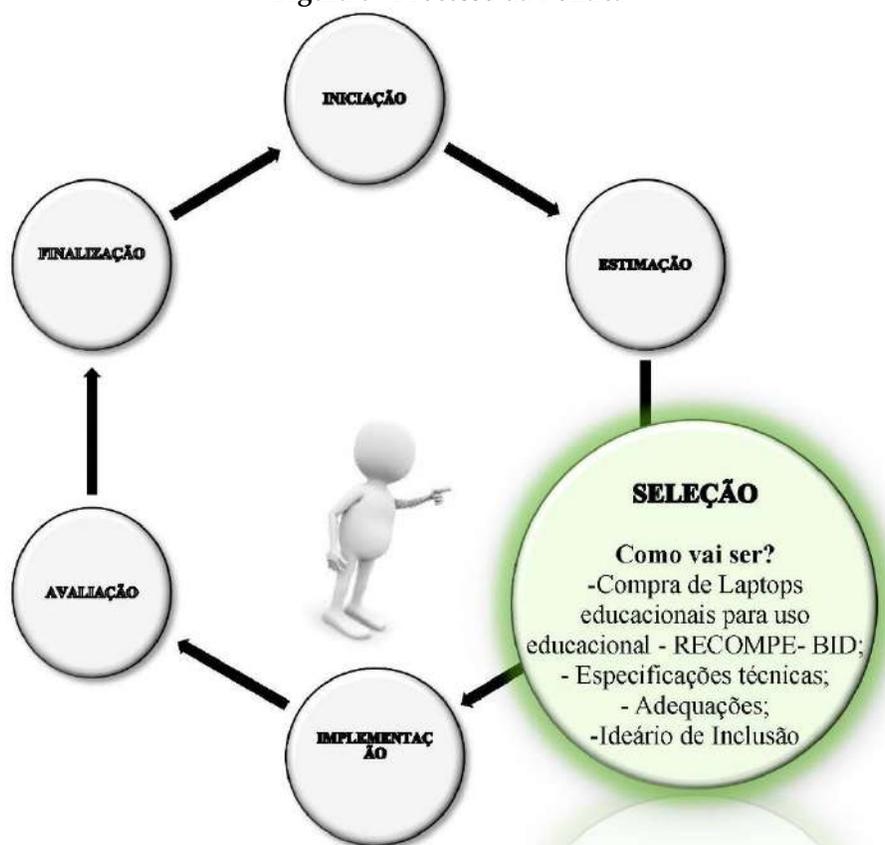
O FNDE era responsável por facilitar a aquisição dos *laptops* com recursos dos próprios estados e municípios, por meio da abertura de um pregão eletrônico. O consórcio CCE/DIGIBRAS/METASYS foi o vencedor do pregão nº 107/2008 para o fornecimento de 150.000 *laptops* educacionais a aproximadamente 300 escolas públicas já selecionadas nos estados e municípios, dentre as quais estava contemplada uma escola no Município de Santarém (PA).

Então o município, por meio da Secretaria de Planejamento e em conjunto com a SEMED, providenciou a compra de computadores de acordo com o previsto na legislação em vigor em 2009. Do início dessa negociação até a entrega dos computadores foi uma longa jornada, como enfatiza a coordenadora do UCA: “[..] foi uma longa espera” (CLM46), pois só chegaram na escola em setembro de 2010.

Do ponto de vista da implementação, os recursos disponibilizados para a operacionalização do programa no município são determinantes para o sucesso ou o fracasso da ação governamental, ou seja, podem “estimular ou facilitar a implementação efetiva” (Van Meter; Van Horn, 1996, p. 120). Essa questão também envolve uma série de negociações (Rein; Rabinovitz, 1996) até o fechamento da compra dos equipamentos, o que representa atrasos na entrega dos mesmos.

Todo esse processo configura a “SELEÇÃO” sob o ponto de vista do processo da política – Figura 6.

Figura 6 - Processo da Política



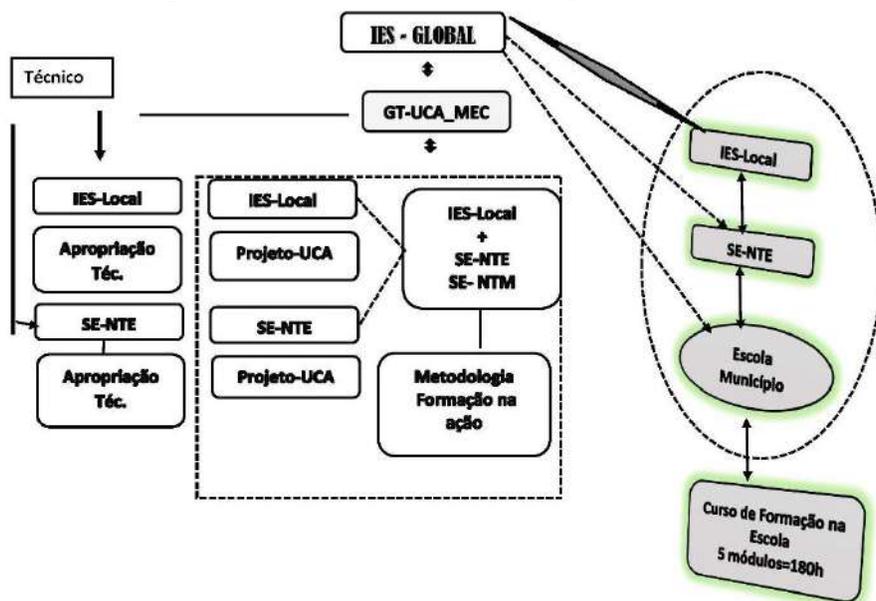
Fonte: AGUILAR, L. E., 2011, *In: Análise Satisfatória*, (com base em BREWER, Garry e DeLEON, Peter, 1983, *The Foundations of Policy Analysis*, Dorsey Press, Homewood, Illinois, 1983).

Uma outra diretriz sob a responsabilidade do município corresponde à formação de gestores e de professores da escola contemplados com o ProUCA. No caso de Santarém (PA), o município fez parceria com o Núcleo de Tecnologia Educacional (NTE), vinculado ao estado e implementado pelo PROINFO, pois naquela época o município não tinha ainda um NTM). Essa formação foi realizada em outubro de 2010 como relembra a coordenadora do UCA em Santarém “[...] estávamos todos ansiosos e entusiasmados

com a novidade, alguns com medo do *laptop*, normal, era novidade” (CLM46).

Toda a operacionalização das atividades do curso estava de acordo com o que previa o projeto base do UCA, ou seja, trata-se de uma ação conjunta com algumas universidades credenciadas pelos GTUCAs para acompanharem esse processo de formação nos municípios. Esses, portanto, tinham a incumbência de fomentar as propostas de formação dos profissionais e órgãos regionais de ensino que, por conseguinte, assessoram as escolas, como é o caso dos Núcleos Estaduais e Municipais de Tecnologia Educacional, estruturas implantadas pelo PROINFO, que por sua vez, elaboram propostas de formação dos profissionais da escola, também orientam, acompanham e avaliam as ações do projeto no município do qual a escola está inserida Brasil (2007), como demonstra a Figura 7.

Figura 7 – Estrutura Geral de Formação do GTUCA



Fonte: Brasil, 2007 adaptado pela pesquisadora.

Em Santarém (PA), essa dinâmica de formação ficou sob a incumbência da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)

que compunha o Grupo de Trabalho do UCA. É importante reforçar que a designação dos GTUCAs era principalmente para “assessorar pedagogicamente a elaboração do Projeto Um Computador por Aluno – ProUCA”, pois seus membros eram especialistas na área de tecnologias educacionais. Todas essas ações, de acordo com os atos do governo, resultam na “implementação” do programa, como demonstra o processo da política a seguir, na Figura 8.

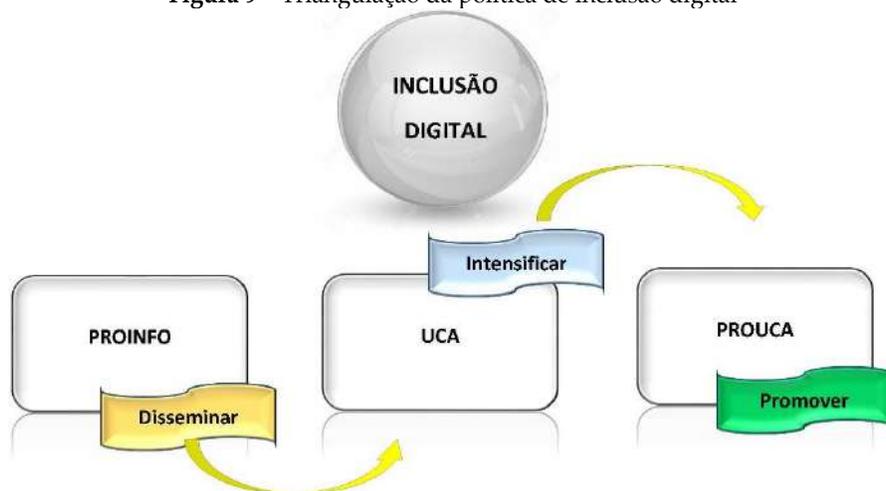
Figura 8 - Processo da Política



Fonte: AGUILAR, L. E., 2011, *In: Análise Satisfatória*, (com base em BREWER, Garry e DeLEON, Peter, 1983, *The Foundations of Policy Analysis*, Dorsey Press, Homewood, Illinois, 1983).

Do ponto de vista da análise da implementação das políticas de inclusão digital, primeiro o governo do então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, cria, através da Portaria Nº 522, de 09 de abril de 1997, o PROINFO como política macro, com a finalidade de “disseminar o uso pedagógico das tecnologias de informática [...] nas escolas públicas” (Brasil, 2007). O objetivo era tentar atender às demandas sociais a partir do contexto educacional, na perspectiva da criação de laboratórios de informática (LI). Depois, com a intenção de inovar a *práxis* pedagógica, o governo de Luís Inácio Lula da Silva fez experimentos em alguns Centro Pilotos no Brasil com o Projeto UCA, que inicialmente tinha como objetivo “intensificar as tecnologias da informação e comunicação (TICs) nas escolas. Finalmente, mais tarde, foi instituído o PROUCA, pela Lei Nº 12.249, de 14 de junho de 2010, com o objetivo de entregar um *laptop* por aluno (1:1), na expectativa de “promover a inclusão digital nas escolas da rede pública de ensino (Brasil, 2010, grifo nosso)”. Este último teve continuidade no governo de Dilma Vana Rousseff Linhares, resultando na seguinte triangulação (Figura 9).

Figura 9 – Triangulação da política de inclusão digital



Dessa maneira, diante do que foi exposto anteriormente, o percurso da política seguiu os caminhos que foram prescritos desde

a sua inclusão na agenda do governo (iniciação). Depois de planejada, a política foi executada (estimação). Neste caso específico, ela saiu do papel por meio da criação de parcerias do MEC/SEED com os estados, Distrito Federal e municípios. A seguir, colocou-se a questão de como seriam postos em prática os critérios (seleção) necessários para o funcionamento do programa. Finalmente, e que toca diretamente no objeto desta pesquisa, como se deu a execução das ações (implementação), calcada nos atos do governo que dão validade ao funcionamento do programa (Figura 10).

Figura 10 – Processo da Política



Fonte: AGUILAR, L. E., 2011, *In: Análise Satisfatória*, (com base em BREWER, Garry e DeLEON, Peter, 1983, *The Foundations of Policy Analysis*, Dorsey Press, Homewood, Illinois, 1983).

De acordo com o processo da política a partir do ciclo, a fixação da agenda elucida a produção da política com base nos questionamentos oriundos de problemas de cunho social. Nesse item, buscou-se verificar os determinantes externos, conforme análise do ciclo da política representada na Figura 11.

Figura 11 – Análise da Política a partir do Ciclo da Política Micro (PROUCA)



Fonte: AGUILAR, L. E., 2011, *In: Análise Satisfatória* (com base em MAY, J. e WILDAVSKY, A., 1977. The Policy Cycle Beverly Hills-London.).

Observamos que os determinantes externos da política local do Programa Um Computador por Aluno (PROUCA) *implicam dizer, obviamente, que foram de extrema relevância para a concretização da política no âmbito local.*

Determinantes Internos da Política de Inclusão: análise do ciclo de implementação da política

O foco neste tópico não se atribui especificamente na análise de implementação, ela irá subsidiar a luz do processo da política pública por meio do ciclo da política, aplicado ao contexto específico dos determinantes internos que influenciam a implementação dessa política de inclusão digital do Programa Um Computador por Aluno (PROUCA). Com isso, a análise se propõe apenas para demonstrar como os fatores internos, no caso as três dimensões: infraestrutura, recursos humanos, e didático-pedagógica se acomodam em cada etapa do ciclo da política, desde a concepção inicial até a avaliação e possíveis ajuste subsequente. Ao destacar essas dimensões, busca-se compreender a dinâmica interna que condiciona o sucesso ou obstáculos na implementação dessa política específica, ou seja, a

ênfase de um desenho de execução de uma política dentro do ciclo da política.

O município aderiu à política de inclusão digital PROUCA, colocando-a na agenda do Município. Nesse sentido, verificou-se como tudo foi providenciado para garantir a implementação do programa na escola, dentro do que foi estabelecido como critério pelo Governo. Esses são os determinantes internos no âmbito local.

Como já foi dito anteriormente, a prefeita de Santarém (PA) aderiu à política de inclusão digital PROUCA, colocando-a na agenda do Município. Nesse sentido, precisamos verificar como tudo foi providenciado para garantir a implantação do programa na escola, dentro do que foi estabelecido como critério⁴ pelo Governo Federal.

De acordo com o processo da análise da política a fixação da agenda, os determinantes internos são preponderantes para o processo de implementação da política no âmbito local (figura 12).

Figura 12 – Processo de Análise da Política Micro (PROUCA)



Fonte: AGUILAR, L. E., 2011, In: **Análise Satisfatória** (com base em MAY, J. e WILDAVSKY, A., 1977. *The Policy Cycle* Beverly Hills-London.).

Dada as configurações da escola enquanto determinantes internos, seguimos o processo para a questão do processo da política micro por meio de ciclos com breves análises dos participantes desse processo de implementação. Com isso,

⁴ Os critérios já foram explicitados anteriormente neste trabalho (ver: Capítulo?).

ênfatiza-se três dimensões diretamente relacionadas no caso deste estudo apenas para elucidar o as propostas do Programa Um Computador como aluno enquanto política de inclusão digital.

Para entender o movimento de tratamento dos dados, buscamos, após leitura e releitura das entrevistas realizadas com atores (implementadores), as três dimensões: infraestrutura, recursos humanos, e didático-pedagógica, que estão conectadas com as diretrizes do PROUCA MEC/SEED.

Na infraestrutura da escola, houve vários problemas que dificultaram a implementação satisfatória do programa. Alguns deles são: salas de aula inadequadas sem instalações elétricas adequadas para os *Laptops* Ucas, falta de uma sala para suporte técnico aos Ucas, falta de conexão à internet em alguns pontos da escola e falhas no serviço de acesso. Esses problemas afetam o andamento das atividades escolares. Conforme é relatado a seguir:

“A internet é muito lenta, a gente perde muito tempo com as atividades”
(Professor- C)

“A questão da infraestrutura é um problema. Por exemplo: As salas de aula elas são inadequadas, não tem tomadas. Com isso, nós não temos onde colocar os *laptops* pra carregar. Também uma sala somente para os *Laptops* nós não temos”
(Coordenadora do UCA).

“A Internet funciona em um dos lados da escola e no outro não, aí já viu não conseguimos trabalhar direito, atrapalha (Professor- C).

Ainda sobre à infraestrutura para apropriação das TICs, houve falta de acompanhamento contínuo das ações governamentais e ausência de regulação dos órgãos responsáveis. Na escola pesquisada, a falta de infraestrutura afetou ainda mais a desigualdade, negando à comunidade local acesso a serviços básicos como esgoto e energia elétrica de qualidade, limitando a inclusão social.

Para implementar uma política, é fundamental ter recursos humanos como gestores, coordenadores e professores. Eles precisam de formação para entender os objetivos da política pública PROUCA

e ter a competência técnica para incluir os alunos. Algumas verbalizações dos atores envolvidos:

(Sobre o PROUCA) “Esse é um processo institucional né, do governo federal que tem um processo, vai buscar várias ações, com uso do computador, na nossa escola, temos o laboratório de informática e o Uquinha para melhorar a qualidade do ensino da escola” (PEA44).

(Sobre a falta de formação) “[...] sem formação, de que maneira eu vou utilizar a mídia pro meu aluno, de que maneira vou incentivá-lo a utilizar a mídia, né? Então...” (PEA44).

“Nossa formação foi importante, mas precisamos de mais conhecimento para a metodologia adotada, às vezes, fico frustrada” (PES28).

(Sobre formação) “[...] a gente sabe que essas tecnologias hoje são muito boas, mas tem que saber usar. Porque se qualquer um usar de qualquer jeito, aí já tira do foco né?” (PEC43).

(Sobre a política) “Com certeza. É bem benéfica, porque a tecnologia ajuda muito as crianças. Tem crianças hoje que já sabe mais do que adulto, já começa mesmo o aprendizado com a tecnologia” (PEA32).

(Sobre a política) “muito importante. Tem vantagens e benefícios com certeza” (PEA32).

Nessa dimensão, os professores percebem a política em relação ao conhecimento do assunto e às expectativas sobre o uso dos *laptops* UCA. Eles reconhecem a necessidade de se adaptar às transformações tecnológicas e veem a oportunidade de aproveitar essas ferramentas no processo de ensino e aprendizagem. No entanto, eles expressam preocupação com a operacionalização, especialmente em relação à infraestrutura, suporte técnico e pedagógico.

As preocupações com os obstáculos da implementação foram destacadas nos seguintes aspectos: capacitação insuficiente baseada principalmente em habilidades técnicas, alternância entre momentos presenciais e virtuais, falta de práticas de formação alinhadas com as práticas pedagógicas na aplicação das TICs no processo de ensino e aprendizagem. Também foi observada uma certa relutância dos

professores em experimentar algo novo, indo contra a cultura escolar tradicional e desafiando suas crenças.

A importância de analisar o processo de implementação dos incluídos (alunos) remete ao fato destes serem os principais beneficiados desta política pública (PROUCA). Nessa perspectiva, destaca-se a dimensão didático-pedagógica para verificar o efetivo uso das TICs na escola pesquisada.

“O Uca é muito legal, tem muitos jogos educativos, pra gente aprender [...]. Pena que eu vou sair da escola” (EA5A).

(Sobre as aulas) “eu escrevo melhor, eu gosto” (ES5B).

(Sobre as aulas) “eu adoro muito, muito, quando a professora pede para eu fazer tarefa UCA” (EA5B).

(Sobre as atividades) “eu tento, tento... até conseguir” (EY5B). (Sobre o *Laptop UCA*) “Acessar internet [...]” (EX5A).

(Sobre as aulas) “gosto muito, a mamãe disse assim: “você é chique, hein!?” [Risos]” (EX5A).

“O Projeto UCA foi bem aceito pelos alunos, embora no começo eles ficaram assustados, o retorno dos alunos foi melhor do que se esperava” (PED53)

“A questão do conhecimento tecnológico do aluno avançou” (PED53)

“Os alunos são bem curiosos no uso da tecnologia, não foi tão difícil para eles e, por sinal, tiveram bastante zelo pelos *laptops*, pois iam buscar de forma organizada no laboratório” (PED53)

(Sobre a proposta pedagógica) “Teve melhorias com certeza, porque por mais que a gente não utilize assim, com frequência né? Os alunos só utilizam uma vez por semana o PROUCA” (PES28).

Os alunos incluídos tiveram boa receptividade em relação ao PROUCA. Muitos deles nunca tinham acesso a computadores e estavam ansiosos para começar a usar os equipamentos. O acesso aos *laptops* é considerado crucial para incluir os alunos. Na escola pesquisada, esses estudantes já faziam parte da instituição antes da

implantação do programa UCA. A escola possuía um laboratório de informática do PROINFO, mas as atividades com os alunos nesse ambiente eram esporádicas e limitadas em tempo e espaço. E ainda, observou-se que esses alunos, mesmo sendo da "geração conectada", não tinham acesso suficiente às tecnologias para integrá-las de forma significativa em seu dia a dia. A inclusão digital ocorre quando se utiliza as tecnologias de maneira criativa e autônoma, ou seja, quando o indivíduo consegue agir sobre elas e não apenas reproduzir o que já existe.

Contatamos expectativas em relação ao equipamento e melhoria na aprendizagem dos alunos, expressas pelos professores. No entanto, também houve inseguranças na utilização dos *laptops* no ensino, indicando uma formação insatisfatória que não priorizou as vivências práticas e contextualizações da sala de aula. Apesar disso, os professores fizeram esforços para se familiarizar com os aplicativos dos *laptops* UCA e promover situações de aprendizagem para os alunos, aproveitando a mobilidade dos equipamentos em algumas atividades. Todas essas iniciativas afetaram o PPP para que estivesse alinhado com o ensino e aprendizagem do uso das múltiplas linguagens integrado ao *laptop* UCA.

A questão do uso do *laptop* como recurso educacional merece atenção. As evidências mostram que é um problema na implementação do Programa Um Computador Por Aluno. Apesar de sugerir práticas inovadoras, na prática ele é subutilizado por motivos como falta de capacitação e infraestrutura adequada, resultando em problemas metodológicos na educação.

Ao revisar a implementação do Programa Um Computador por Aluno (PROUCA), percebe-se a importância do ciclo da política pública. Esse ciclo, que vai desde a identificação da necessidade de inclusão digital nas escolas até a avaliação e reformulação das estratégias adotadas, mostra como as políticas são concebidas, implementadas, avaliadas e ajustadas. O PROUCA serve como um estudo de caso que demonstra esse processo contínuo de melhoria e adaptação, garantindo a relevância e eficácia do programa diante das mudanças educacionais e tecnológicas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A construção da proposta desse objeto de estudo sobre “Macro e micro implementação retrospectiva dos ciclos de uma política federal de inclusão digital” foi concebido com base na análise do processo da política a partir dos ciclos de implementação do Programa Uca enquanto política de inclusão digital, reconstruindo a trajetória dela por meio da coleta de dados em entrevistas com os diferentes níveis de decisão: secretaria de educação do município, gestora escolar, coordenadora do UCA, professores e alunos. Procuramos neste trabalho compreender a implementação da política pública de inclusão digital na Amazônia a partir do ciclo da política do PROUCA, destacando as interações entre os níveis macro e micro e os determinantes internos e externos que afetam cada etapa do ciclo.

A análise revelou a complexidade do processo de implementação da política do Programa Uca de inclusão digital em uma região tão diversificada e desafiadora como a Amazônia. Os ciclos de iniciação e estimação mostraram a importância de um planejamento sólido, que leve em consideração as particularidades regionais e incorpore a participação da comunidade local desde o início. Por sua vez, a fase de seleção enfatizou a necessidade de flexibilidade e adaptabilidade nas decisões políticas, permitindo que soluções inovadoras sejam exploradas e ajustadas conforme necessário.

A análise do processo de implementação suscitou a relação entre os fatores macro e micro. Enquanto o nível macro fornece a estrutura e os recursos necessários, é no nível micro que a política foi validada mediante impacto que se revelaram em desafios e benefícios. As interações entre esses níveis destacaram a importância de mecanismos eficazes de avaliação contínua dos processos, como também a comunicação, garantindo que as estratégias sejam constantemente ajustadas para atender às necessidades em constante evolução das comunidades atendida pela política.

Os determinantes internos influenciados pela capacidade de gestão institucional juntamente com a disponibilidade de recursos,

bem como os determinantes externos, incluindo aspectos socioeconômicos e culturais, foram fundamentais em todas as etapas do ciclo da política. A análise desses fatores revelou que o sucesso da inclusão digital na escola, localizada na região da Amazônia, dependeu não apenas elaboração da política, mas também de uma implementação de acordo com o contexto, levando em consideração as complexidades locais.

O estudo destacou também a importância de abordagens abrangentes e iterativas na elaboração e execução de políticas públicas. A estrutura do ciclo de implementação com seu foco na avaliação contínua e na adaptação, oferece um modelo valioso para futuras iniciativas de inclusão digital, não apenas na Amazônia, mas também em outras regiões que enfrentam desafios semelhantes.

Chegamos à conclusão de que a inclusão digital na Amazônia é uma jornada em curso, cheia de aprendizados e oportunidades. As lições retiradas deste estudo podem informar e enriquecer futuras políticas, utilizando o modelo do processo da política a partir dos ciclos da política, assegurando que a inclusão digital se torne uma realidade no País. É crucial que continuemos a explorar, inovar e adaptar nossas abordagens, sempre mantendo as necessidades e aspirações das comunidades locais.

REFERÊNCIAS

AGUILAR VILLANUEVA, L. F. - **La hechura de las políticas - Antologias de Política Pública**. México: Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1992. Volume 2.

AGUILAR VILLANUEVA, L. F. **El estudio da las Políticas Públicas – Antologias de Política Pública**, vol. I, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1996, 1ª reimpresión, 2003.

AGUILAR VILLANUEVA, L. F. Estudio introductorio. *In*: AGUILAR VILLANUEVA, L. F. (Org.). **Problemas públicos e agenda de gobierno**. 3ª ed. México: Miguel Ángel Porrúa, libero-editor, 2003, p. 15-72. (Colección Antologías de Política Pública – segunda antología).

AGUILAR, I. E. **A Pesquisa da Política Pública Educacional a partir da Análise Satisfatória**. Tese de Livre Docência, Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, Brasil, dezembro, 2011.

AGUILAR, I. E. **A política pública educacional sob a ótica da análise satisfatória: ensaios**. Campinas, SP: Edições Leitura Crítica, 2013.

BRASIL. **Políticas públicas para inclusão digital nas escolas** - doi: 10.5007/2175- 8042.2010n34p40. **Motrivivência**, Florianópolis, n. 34, p. 40-60, dez. 2010. ISSN 2175-8042. Disponível em:

<<https://periodicos.ufsc.br/index.php/motrivivencia/article/view/17135>>. Acesso em: 15 abr. 2016. doi:<http://dx.doi.org/10.5007/17135>.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Sobre a Constituição Federal, 1988**. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada.

Acesso em: 25 fev. 2015.

BRASIL. Decreto Nº 84.067, de 8 de outubro de 1979. Cria a Secretaria Especial de Informática, como órgão complementar do conselho de Segurança Nacional. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 9 de outubro de 1979.

BRASIL. **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação-FNDE. Um Computador por Aluno**. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/programa-nacional-de-tecnologia-educacional-proinfo/proinfo-projeto-um-computador-por-aluno-uca>. Acesso em: jun. de 2015.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT). **Plano de inclusão social do IbiCT**: (versão preliminar, subsídios para discussão). Brasília, 2005. 9 p. Disponível em: <http://www.ibict.br/inclusao-social-e-popularizacao-da-ciencia/aprendizagem-Informacional/historico/>. Acesso em: abril de 2014.

BRASIL. MEC. Disponível em: Http://php?option=com_content&task=view&id=11833 – **Medida Provisória 472/09 de funcionamento do UCA**. Acesso em: 10 jun. 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. **Relatório de Gestão da Secretaria de Educação a Distância - SEED**. Brasília, 2009.

BRASIL. Ministério da Educação-MEC. **Histórico do Projeto UCA**. Disponível em: www.uca.gov.br/institucional/index.jsp. Acesso em: 20 abr. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação-MEC. **Programa de Informática na Educação. ProInfo: Diretrizes**. Documento, 1997.

BRASIL. Ministério da Educação-MEC. **Programa Um Computador por Aluno**. Disponível em: www.uca.gov.br/institucional/experimentosFase1.jsp. Acesso em: 20 abr. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação-MEC. **ProInfo: Perspectivas e desafios – Relatório de Avaliação**-UNB. Brasília. Documento, 2002.

BRASIL. Ministério da Educação-MEC. **UCA pré-piloto**. Disponível em: www.uca.gov.br/institucional/experimentosFase1.jsp. Acesso em: 20 abr. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação-MEC. **Um Computador por Aluno – Projeto Base**. Brasília, 2007. 26p.

BRASIL. Ministério da Educação-MEC. **Um Computador por Aluno**. Formação Brasil: projeto, planejamento das ações/ cursos. Brasília: SEED/MEC, 2009.

BRASIL. Ministério das Comunicações. **Relatório da Ações Governamentais de Inclusão Digital**. Brasília, out. 2006. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2055288.PDF>.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 12.249**, de 11 de junho de 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12249.htm. Acesso em: jun. 2015.

BRASIL. **Proinfo Integrado**, 2012. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=13156:proinfo-integrado>. Acesso em: 15 out. 2014.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Decreto nº 6.300, de 12 de Dezembro de 2007**. Dispõe sobre o Programa Nacional de Tecnologia Educacional – ProInfo. Decreto on-line. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6300.htm. Acesso em: 17 abr. 2015.

BRASIL/MEC. **PROUCA-Projeto Base**. 2007. Disponível em: <http://www.uca.gov.br/institucional/projetoPiloto.jsp> Acesso em: 10 ago. 2014.

CARTILHAS PROJETO UCA, **Escola Superior de Redes RNP**. Equipe do Laboratório de Pesquisas Mídias Com, vinculado ao Departamento de Engenharia de Telecomunicações e ao Instituto de Computação da Universidade, 2010.

CASTM. **Escola Leodgard e UCA na Cultura Digital em Santarém-Pará**, 2011. Disponível em: <http://emefleodgarducastm.blogspot.com.br/>. Acesso em: 18 jan. 2014.

DELEON, P., (1988). **Advice and Consent**, Russell Sage Foundation, Nova York.

DELEON, Peter; DELEON, Linda. What Ever Happened to Policy Implementation? An Alternative Approach. **Journal of Public Administration Research and Theory**. Denver: Universidade do Colorado, 2002, p. 467- 492.

ELMORE, R. F. 1979. **Backward Mapping: Implementation research and policy decisions**. Political Science Quarterly, New York, v. 94, n.4, p. 601- 616, Winter.

VILLANUEVA, L. F. (Org.). **Laimplementación de las políticas**. 2. ed. México: Miguel Ángel Porrúa, librero- editor, 1996, p.185-249. (Colección Antologías de Política Pública).

Howlett, M; Ramesh, M. **Studying Public Policy**. Canadá: Oxford University Press, 1995.

HOWLETT, Michel; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora**. Trad.: Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

LESTER, J. P. *et al.* **Public policy implementation: evolution of the field and agenda for future research**. **Policy Studies Review**, Arizona, v. 7, n. 1, p. 200-216, out 1987.

LOTTA, Gabriella Spanghero. **Implementação de Políticas Públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família**. 2010, 295p. Tese de Doutorado (Doutorado em Ciência Política). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2010.

LUDKE, Menga & ANDRÉ, Marli E.D.A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo, Editora Pedagógica e Universitária, 1986, 99p.

MARQUES, Paulo. **Implementação de política pública: uma leitura a partir da esfera federal: política de atendimento do adolescente em conflito com a lei no Brasil**. Campinas, SP: [s.n.], 2008.

METER, D.; Horn, C.E. **El proceso de implementación de las políticas: un marco conceptual**. In: Aguilar Villanueva, L.F. **La implementación de las políticas: estudio introductorio yedición**. México: Miguel Angel Porrúa, 1996, p. 97-146.

PREDES, Fabiane da Silva de Lemos; PREDES JUNIOR, Ademir Ribeiro. **A Implementação do programa de apoio a planos de reestruturação e expansão das universidades federais (REUNI): um estudo de caso da universidade federal rural do rio de janeiro**. 2014. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/131921/2014-264.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 13 abr. 2015.

PRESSMAN, Jeffrey; WILDAVSKY, Aaron. **Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland**. 3.ed. California, E.U.A.: University of California Press, 1984.

RUS PEREZ, J. R. Avaliação do processo de implementação: algumas questões metodológicas. In: RICO, E. M. (Org.) **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. 3. Ed. São Paulo: Cortez, Instituto de Estudos Especiais, 2001, p. 65-73.

RUS PEREZ, J. R. **Por que pesquisar implementação de políticas educacionais atualmente?** Educ. Soc., Campinas, v. 31, n. 113, p. 1179 – 1193, out./dez. 2010.

SABATIER, P. A. & MAZMANIAN, D. A. **A conceptual framework of the implementation process**. In: THEODOULOU, S. Z. & CAHN, M. A. **Public Policy: the essential readings**. New Jersey: Prentice Hall, 1995, p. 153-173.

SABATIER, P. A.; MAZMANIAN D. A. la implementación de la políticas pública: um macro de análisis. In: AGUILAR VILLANUEVA, L.F. (Org.). **La implementación de las políticas**, México: Editorial Miguel Ángel Miguel Porrúa, 1996, p. 323-372.

SABATIER, Paul A. **What can we learn from implementation research?** *In*: KAUFMAN; MAJONE; OSTROM (Org.). Guidance, control and valuation in the public sector. Berlin: De Gruyter, 1986, p. 313 – 325.

SILVA, P. L. B. & MELO, M. A. B. 2000. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil**: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. Caderno NEPP/UNICAMP, Campinas, n. 48, p. 1-16. Disponível em: http://governancaegestao.files.wordpress.com/2008/05/teresa-aula_22.pdf. Acesso em: 20 set. 2013.

SILVA, P. L. B.. (org.). **Modelos de avaliação de programas sociais prioritários**. UNICAMP, NEPP, 1999. UCA. **Um Computador Por Aluno, 2013**. Disponível em: <http://www.uca.gov.br> Acesso em: 22 abr. 2014.

UCASTM. **Relatórios de Atividades desenvolvida com o Projeto UCA**. Escola Municipal de Santarém (PA): Coordenação do UCA, 2011.

UCASTM. **Relatórios de Atividades desenvolvida com o Projeto UCA**. Escola Municipal de Santarém (PA): Coordenação do UCA, 2012.

UCASTM. **Relatórios de Atividades desenvolvida com o Projeto UCA**. Escola Municipal de Santarém (PA): Coordenação do UCA, 2013.

VAN METER, D. S. & VAN HORN, C. E. 1996. El proceso de implementación de las políticas. Un Marco conceptual. *In*: VAN METER, D. S.; VAN HORN, C. E.; REIN, M.; RABINOVITZ, F. F. & ELMORE, R. (dirs.). **La implementación de las políticas**. Ciudad del México: Miguel Angel Porrúa.

VAN METER, D. S. & VAN HORN, C. E. **The policy implementation process**: a conceptual framework. *Administration and Society*, vol. 6, nº 4, 1975, p. 445-488.

VERGARA, S. C. **Métodos de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2005.

Viana, A. L. d’A. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, 30(2), 1996: 5-43.

CAPÍTULO 25

MANIFESTAÇÕES DA SOCIEDADE SOBRE A REGULAMENTAÇÃO DA EDUCAÇÃO DOMICILIAR NO BRASIL: ANÁLISE DOS POSICIONAMENTOS APENSADOS AO PL 1338/2022

Isabela Fernandes Paim Teles
Luciane Muniz Ribeiro Barbosa

Resumo: A educação domiciliar (ED) passou a ganhar grande repercussão no Brasil nos últimos anos, principalmente por meio dos três poderes (executivo, judiciário e legislativo). Este último apresentou no período compreendido entre 2019 a 2022 diversas propostas para regulamentar o tema em âmbito municipal, estadual e federal. Após aprovado perante a Câmara dos Deputados, o tema encontra-se pendente de votação perante o Senado Federal, por meio do PL 1338\2022 que visa autorizar a ED em todo o Brasil. Diante dessa iminência, o objetivo deste texto é apresentar uma análise das manifestações de diferentes atores e entidades da sociedade civil e de órgãos públicos a respeito da regulamentação da educação domiciliar no Brasil, por meio dos posicionamentos anexados à tramitação do PL 1.338/2022, em tramitação no Senado Federal Brasileiro. A metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica sobre o tema e a análise documental que envolveu documentos legais e outros anexados ao PL 1338\2022. Como resultados apontam-se: a maioria das manifestações não se revelam favoráveis à regulamentação da ED no país e apontam sobretudo os impactos negativos que a permissão de tal prática pode acarretar para o sistema público de ensino, bem como para a garantia de direitos de crianças e adolescentes brasileiros.

Palavras-chave: Educação Domiciliar; Regulamentação; Projeto de Lei; manifestos.

INTRODUÇÃO

As tentativas de regulamentação da educação domiciliar (ED) no Brasil e as discussões que permeiam a constitucionalidade dessa prática, na qual as famílias optam por ensinar seus filhos em casa ao invés de enviá-los à escola, têm sido crescentes nos últimos anos, inclusive no âmbito dos poderes legislativo, judiciário e executivo.

No ano de 2018, o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou o recurso extraordinário 888.815/RS a respeito da ED e considerou que essa forma de ensino não seria inconstitucional desde que o Congresso Nacional a autorizasse e regulamentasse por meio de lei (Teles, 2020).

Contudo, em que pese o posicionamento proferido pela Suprema Corte no que tange à competência do poder legislativo para resolver a questão, no ano de 2019 o poder executivo, na figura do ex-presidente Jair Messias Bolsonaro, apresentou o projeto de lei n. 2401/2019 visando autorizar a educação domiciliar no Brasil por meio da alteração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação - n. 9394/96 (LDB) e do Estatuto da Criança e do Adolescente – n. 8069/90 (ECA). Nesta oportunidade, foi criada uma Comissão Especial para analisar a matéria, mediante pedido de tramitação de urgência (Câmara Dos Deputados, 2019).

Contudo, no ano de 2022 o PL 2401/2019 foi arquivado na Câmara dos Deputados, tendo em vista a aprovação do PL substitutivo n. 3179/2012, que também visa autorização da prática em todo o território nacional, tendo como relatora a Deputada Luisa Canziani (PTB/PR) (Bumba, Barbosa; 2022).

Após aprovação do PL supracitado, a proposta foi encaminhada para análise e votação do Senado Federal e passou a ser identificado como PL 1338/2022, tendo como foco regulamentar a ED em território nacional mediante auxílio e fiscalização do poder público (Senado Federal, 2022).

Neste contexto, diversas foram as manifestações da sociedade sobre o tema, gerando debates e defesas polarizadas entre estudiosos que defendem a educação pública brasileira e os grupos favoráveis à

educação domiciliar. Tais posicionamentos foram expressos tanto na imprensa (Jardim; Barbosa, 2023) como nas redes sociais, nas audiências públicas ocorridas em Câmaras municipais e dos Deputados e também por meio de cartas, moções e pareceres de distintas entidades da sociedade civil e órgãos públicos.

Assim, a pesquisa da qual derivou o presente texto teve como objetivo analisar os posicionamentos de diferentes atores e entidades da sociedade civil e de órgãos públicos a respeito da regulamentação da educação domiciliar no Brasil, por meio das manifestações anexadas à tramitação do PL 1.338/2022, em tramitação no Senado Federal Brasileiro.

Para tanto, além de pesquisa bibliográfica sobre o tema da regulamentação da educação domiciliar no país, foi realizada uma análise documental que incorporou tanto a legislação vigente, como o PL 1338/2022 e sobretudo os documentos (cartas, manifestos, notas técnicas, moção, entre outros) a ele apensados e divulgados no sítio eletrônico do Senado Federal, na página de tramitação do referido projeto.

Na seção inicial deste texto, busca-se contextualizar o processo atual de regulamentação da ED no Brasil, pois inobstante este tipo de educação não seja considerado um fenômeno recente no Brasil, visto ter sido a forma de ensino predominante no período Oitocentista (Vasconcelos, 2004), a proposta apresentada para este tipo de ensino através do PL 1338/2022 se difere daquela do período colonial. Neste sentido, a versão moderna da ED, se volta para questionamentos sobretudo relacionados à falta de qualidade do ensino oferecido pelas instituições escolares (Barbosa, 2016), bem como foi impactada nos últimos anos por grupos e projetos conservadores (Picoli, 2021).

Na subseção encontra-se a análise dos documentos que estão anexados ao PL supracitado, com as manifestações e posicionamentos de diferentes entidades e atores. Buscou-se evidenciar a predominância dos posicionamentos nos debates que se centraram sobretudo sobre os possíveis efeitos da regulamentação da ED para o direito à educação no Brasil.

1 O ATUAL PROCESSO DE REGULAMENTAÇÃO DA EDUCAÇÃO DOMICILIAR EM TERRITÓRIO NACIONAL

A educação domiciliar é um movimento que se apoia em vertentes como liberdade de ensino, pressupostos religiosos, filosóficos ou morais e, no Brasil, está atrelada sobretudo a uma insatisfação ou insuficiência da educação fornecida através de instituições próprias (escolas) em razão da alegada falta ou baixa qualidade do ensino escolar e violências que rondam estes estabelecimentos (Barbosa, 2013). As tentativas para regulamentar a temática advém de um discurso em primazia da família, e que passou a ganhar apoio de lideranças políticas e religiosas, em defesa de seus princípios morais, religiosos, políticos e sexuais (Picoli, 2021).

Com o início do governo de Jair Messias Bolsonaro, no ano de 2019, houve uma intensificação das pautas neoconservadoras associadas aos partidos políticos de direita e extrema-direita. O movimento político ideológico passou a pregar com veemência discursos sobre a moral religiosa e bons costumes para defender o que consideram a família tradicional, atraindo, portanto, muitos conservadores brasileiros. Por esta e outras razões, houve aumento do foco sobre a temática da educação domiciliar, juntamente com outras pautas neoconservadoras que defendem o movimento da escola sem partido, militarização das escolas, mercantilização da educação, dentre outras (Freitas; 2023).

Os adeptos a essa modalidade vêm pressionando os poderes públicos em diferentes instâncias para aprovação e regulamentação da prática no país. Contudo, tal pressão e *lobby*, especialmente da Associação Nacional de Educação Domiciliar (ANED) e famílias a elas vinculadas, tem se dado em especial no Congresso Nacional, onde atualmente se encontram tramitando acaloradas discussões e audiências públicas para votação do PL 1338/2022.

Em análise interpretativa sob o aspecto constitucional, o art. 208, parágrafo primeiro, da Constituição Federal de 1988 preceitua que o acesso ao ensino obrigatório (4 a 17 anos) é público, gratuito e um direito público subjetivo. Ou seja, todo e qualquer cidadão brasileiro

pode pleitear perante o poder judiciário a garantia deste direito sem incidência de qualquer custo. Todavia, têm surgido propostas legislativas que trabalham na contra mão desta lógica, objetivando formular política de recuo do Estado as quais podem, na avaliação de Cury (2021), custar caro para vidas humanas. Desta forma, torna-se necessário diligenciar as propostas legislativas que tramitam no Congresso Nacional e que visam direcionar as políticas educacionais brasileiras como é o caso da regulamentação da educação domiciliar no Brasil, mormente em razão dos efeitos que ela pode trazer para a educação pública.

Apesar de ter ganhado maior expressão ao se associar aos demais projetos conservadores do ex-presidente Bolsonaro, as iniciativas para regulamentação dessa prática no Brasil não são novas. Desde 1994 projetos de lei com tal teor, de autoria de deputados de diferentes partidos, foram apresentados e tramitados no Congresso Nacional, contudo, em sua maioria foram negados e arquivados (Barbosa, 2013). Em tais propostas constavam justificativas que exploram a temática depreciando a educação pública brasileira, caso do Deputado Lincon Portela, autor do PL 3.179\2012 (aprovado na Câmara dos Deputados), que ao defender a ED expõe tal objetivo: “Nós queremos que a educação brasileira saia do 74º Lugar, do último lugar no PISA (Programa Internacional de Avaliação de Alunos).

Rebatendo tal argumentação, Vasconcelos e Boto (2020) advertem que a defesa para autorizar a educação domiciliar não deveria ter como argumento a falta de qualidade do ensino nas escolas públicas, pois não se deve pretender destituir um sistema para aplicação de outro. Ademais, os próprios legisladores que apontam falhas na instituição escolar podem propor projetos em defesa de melhores condições nas instituições escolares.

Constata-se que um dos fatores que apresenta relação com o crescimento do interesse pela regulamentação da ED no Brasil é o fortalecimento do neoliberalismo, onde se tem uma ideia de valorização do que é privado, levando ao enfraquecimento do poder público, representado pelo Estado (Oliveira, Barbosa, 2017). De acordo com Lubienski (2000), a educação domiciliar representa a

forma mais radical de privatizar a educação, pois foca apenas nas finalidades privadas das famílias para ensinar seus filhos, quando estas poderiam estar contribuindo com a educação de modo geral, como um bem que é público.

Nessa perspectiva, torna-se difícil falar em educação sem a instituição escolar, pois a retenção de crianças e adolescentes na esfera privada, ainda que o interesse dos pais seja legitimado, implica, de certa maneira, na recusa do mundo (Picolli, 2021). Isso porque a esfera privada só faz sentido mediante a presença daquela que é pública (o outro), destacando-se a responsabilidade que os pais têm pelo desenvolvimento da criança e também pela continuidade do mundo (Arendt, 2016).

Para além das críticas à escola, destaca-se que o PL 1338/2022, em tramitação no Senado, apresenta possíveis riscos para a educação pública se aprovado, dado que prevê um sistema de organização e fiscalização do poder público quanto à educação de uma minoria de famílias que possuem condições de optarem pela ED, em detrimento de esforços e recursos públicos que deveriam ser direcionados para o sistema público, responsável por viabilizar o direito à educação da maioria das crianças e adolescentes no Brasil (Barbosa, 2022). Como exemplos das demandas do ente estatal se deslocando para atender interesses da esfera privada, estão previstos, no referido PL, o cadastro de famílias por parte de instituição pública sobre a prática da ED, o acompanhamento pedagógico por profissionais contratados pelo Estado, a aplicação de avaliações pedagógicas para investigar o conteúdo que está sendo ensinado dentro das residências, dentre outras (Brasil, 2022).

Além das tentativas para regulamentar a ED perante o Congresso Nacional, têm ocorrido esforços por parte de grupos defensores e de atores ligados ao poder público municipal para autorizar a referida prática por meio de leis orgânicas e/ou ordinárias como ocorreu, por exemplo, em Vitória/ES, Cascavel/PR, Distrito Federal/DF, Toledo/PR, Guaíra/PR, dentre outros Municípios e Estados que chegaram a ter suas leis aprovadas e sancionadas para regulamentar a prática da ED em âmbito local (Bumba; Barbosa, 2021).

Entretanto, as referidas legislações foram declaradas inconstitucionais pelos Tribunais Superiores e este posicionamento foi recentemente reforçado pelo Ministro Alexandre de Moraes perante o Supremo Tribunal Federal através do julgamento no recurso extraordinário com agravo n. 1.459.567/SC. Neste, o Ministro relator reforçou o entendimento já proferido anteriormente pela Suprema Corte no sentido de que não há vedação constitucional para criação de leis que regulamentem a ED, desde que sejam editadas e instituídas pelo Congresso Nacional (STF, 2023). Desta forma, a decisão do STF impede a eficácia de leis municipais e estaduais que surgiram como tentativa de regulamentar a temática e cabe ao Congresso Nacional aprovar ou não a proposta legislativa que se encontra em discussão perante o plenário.

No ano de 2023 ocorreram diversas audiências públicas para debater a temática e, em que pese controvérsias apresentadas por entidades e pesquisadores da área, consigna-se que foram apresentados predominantemente apontamentos críticos da proposta em relação aos reflexos que a educação pública pode sofrer caso a ED seja regulamentada da forma proposta no PL 1338/2022, bem como impactos sobre o sistema democrático brasileiro.

Nessas audiências foram citados alguns dos documentos apensados ao PL 1338/2022, com manifestações e posicionamentos de diferentes atores e entidades sobre o tema da ED. Desta forma, na subseção a seguir será realizada uma análise sobre cada um dos documentos propostos, destacando-se os principais argumentos apresentados, com destaque ao que se refere aos possíveis efeitos da regulamentação da ED para a educação pública brasileira.

O que dizem as manifestações anexadas à proposta legislativa 1338/2022 sobre a ED

Ao todo foram 22 documentos anexados ao PL 1338/2022 e que constam disponíveis no *site* do Senado, sendo 12 na página intitulada “Manifestações” e 10 em “Outros”. Desconsiderando-se os

documentos se repetem nas duas partes, foi considerado o total de 19 arquivos para análise, os quais constam no quadro a seguir.

Quadro 1 - Entidades e posicionamentos apensados ao PL1338/22

	Entidades, órgãos públicos e Sociedade Civil	Posicionamento sobre o PL	Tipo	Data
1	Articulação contra o Ultraconservadorismo - Manifesto assinado pela Sociedade Civil	Não Favorável	Manifesto	29/11/23
2	Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina	Favorável	Moção	29/08/22
3	Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE)	Não Favorável	Nota	04/02/19
4	Associação Nacional Católica do Brasil (ANEC)	Não favorável	Ofício	25/04/22
5	Câmara Municipal de Lençóis Paulista/SP	Favorável	Moção	1/06/22
6	Câmara Municipal de Novo Hamburgo/RS	Não favorável	Moção	30/05/22
7	Câmara Municipal de São José do Rio Preto/SP	Não favorável	Moção	23/11/23
8	Câmara Municipal de Sorocaba/SP	Favorável	Moção	16/08/22
9	Câmara Municipal de Vacaria/RS	Não favorável	Moção	23/11/23
10	Campanha Nacional pelo Direito à Educação	Não favorável	Nota Técnica	s.d.
11	Centro de Estudos e Pesquisas em Educação (CENPEC)	Não favorável	Nota Técnica	18/04/19
12	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação	Não favorável	Moção	s.d.

13	Conselho Municipal dos Direitos da Mulher de São José Do Rio Preto/SP (CMDM)	Não Favorável	Moção	19/8/22
14	Conselho Nacional dos Procuradores Gerais, Ministério Público dos Estados e da União (CNPJ)	Não favorável	Moção	21/06/22
15	Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas (FE/Unicamp)	Não Favorável	Carta	30/06/22
16	Nota técnica da DE (Oliveira e Barbosa, 2022)	Não Favorável	Nota Técnica	12/22
17	Pesquisa <i>Datafolha</i> , realizada junto a sociedade civil	Não favorável	Matéria jornalística	14/05/22
18	Sindicato dos Trabalhadores em Educação Básica da Rede Oficial do Estado de Sergipe (SINTESE)	Não Favorável	Ofício	19/12/23
19	Todos pela Educação	Não Favorável	Matéria jornalística	16/05/22

Fonte: elaboração própria, com base nos dados do sítio eletrônico do Senado Federal.

Observa-se que a forma mais recorrente de manifestação foi por meio de moção e que todas foram elaboradas e divulgadas entre os anos de 2019 a 2023, com mais manifestações ocorridas no ano de 2022. Dentre os órgãos públicos, manifestaram-se as Câmaras de 5 diferentes municípios, bem como Assembleia Legislativa do Estado de SC e também o órgão do poder judiciário – Conselho Nacional dos Procuradores Gerais, sendo que houve posicionamentos distintos entre eles quanto à contrariedade ou aprovação da regulamentação da ED. Destaca-se também a manifestação do Conselho Municipal pelos Direitos da Mulher de São José do Rio Preto/SP, que possui

composição paritária entre o Poder Público e a sociedade civil, e de carta elaborada por uma universidade pública.

Dentre as Associações e entidades autoras ou que assinam manifestações sobre a regulamentação da ED no Brasil, ressalta-se, por um lado, a heterogeneidade na natureza e objetivos dessas e, por outro, a unidade no posicionamento contrário à ED.

No que se refere ao conteúdo apresentado pelas 19 manifestações, ainda que alguns documentos apresentem argumentos contrários e favoráveis à educação domiciliar, apenas 3 posicionam-se apoiando a aprovação ao PL 1338/2022 e, conseqüentemente, da prática da ED no Brasil (Câmara Municipal de Lençóis Paulista/SP, de Sorocaba/SP e Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina).

Tanto a Câmara Municipal de Lençóis Paulista/SP como a de Sorocaba/SP fundaram seu posicionamento em defesa da ED com base no artigo 227 da CF/88, que estabelece que é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar a educação das crianças e adolescentes. Desta forma, esses entes municipais adotaram interpretação própria de que a prioridade quanto ao dever de educar é da família, vez que ela é mencionada primeiramente no regramento legal. No caso da Câmara de Sorocaba, convém ressaltar que moção registra o fato de que a grande maioria das famílias brasileiras não tem condições de realizar a educação domiciliar, contudo, considera que deveria ser direito para aquelas que dispõem de tais condições, dado que as famílias devem ser assistidas pelo Poder Público quanto ao ato de educar seus filhos apenas “na medida em que suas forças forem insuficientes”.

Todavia, convém ressaltar que o dever de solidariedade entre família, sociedade e Estado estabelecido no regramento do art. 227 da CF/88 parece não estar sendo observado na defesa formulada pelos que se articulam em prol da regulamentação da ED, visto que a prática rompe com o papel do Estado em relação às políticas educacionais voltadas para o acesso ampliado do direito à educação para todos e a qualidade do ensino na escola institucionalizada (Cury, 2021).

No que se refere à Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, esta apresentou um abaixo assinado representado por 867 (oitocentos e sessenta e sete) cidadãos que defendem a ED no Estado, para requerer agilidade na tramitação do PL em questão. A justificativa apresentada é que essa modalidade de ensino já é uma realidade em vários países do mundo como Estados Unidos da América (EUA), Canadá, Austrália e Reino Unido. O documento pontua que as crianças não pertencem ao Estado, cabendo aos pais a liberdade de escolha pelo tipo de educação que querem dar a seus filhos.

Barbosa e Evangelista (2017) apontaram como uma das características do processo de regulamentação da ED no Brasil a exaltação e tentativa de incorporação de experiência de outros países, sobretudo da América do Norte, bem como o uso da linguagem de direitos ressaltando o art. 26 da Declaração dos Direitos Humanos que apresenta aos pais a incumbência da escolha sobre o tipo de educação a ser dada aos filhos. As autoras ressaltam sobre os perigos presentes no processo de importação de projetos educacionais de outros países, desconsiderando-se as características históricas e diferenças sociais, culturais e econômicas entre eles.

No caso do Brasil, torna-se relevante destacar que os discursos que vêm consolidando o movimento a favor da ED reforçam práticas em prol de uma política neoconservadora e neoliberal, correndo o risco de se tornar um projeto que aliena crianças e adolescentes através da exclusividade do mundo familiar e de seu afastamento da instituição escolar, um espaço democrático e político que tem, ou deveria ter, potencial de abertura para um mundo socialmente mais justo (Casanova; Ferreira, 2020).

No entanto, apesar dos posicionamentos anteriormente apresentados, outros órgãos e instituições públicas também se manifestaram, mas contrariamente à regulamentação da ED no Brasil. Este foi o caso da moção de repúdio apresentada pela Câmara Municipal de Vacaria/RS, assinada pela Vereadora Joara Dutra Vieira (PT) que se manifesta contrária ao PL 1338/2022. Para ela, essa modalidade de ensino não se aplica à realidade educacional do país, pois a maioria das famílias brasileiras saem às 5:00h da manhã para

trabalhar e voltam tarde para suas casas, fato que impossibilita o acompanhamento das tarefas pedagógicas dos filhos. Também avalia de ser uma irresponsabilidade aprovar um projeto que limita o convívio das crianças e adolescentes com pensamentos diferentes daqueles apresentados pelas famílias.

No Estado do Rio Grande do Sul, a Câmara Municipal de Novo Hamburgo/RS também repudiou a proposta legislativa em questão, por entender que a escola não é uma opção da família, mas sim um direito da criança previsto no ECA. Pontuou também que a instituição escolar é o lugar onde se aprende a conviver com a diversidade e que restringir o universo desses sujeitos à esfera familiar contribuirá para formatar pessoas apartadas de outros sujeitos e formas de pensar.

A Câmara Municipal de São José do Rio Preto/SP também coaduna com o posicionamento contrário à ED, ressaltando o risco de aumentarem as desigualdades educacionais e sociais já existentes no Brasil caso o projeto seja aprovado. A moção de repúdio apresentada aponta que o PL 1338/2022 amplia a desobrigação do Estado com a garantia do direito humano à educação de qualidade para todas as pessoas, ferindo, assim, os direitos das crianças e dos adolescentes.

Além das Câmaras municipais citadas, menciona-se o posicionamento do Conselho Nacional dos Procuradores Gerais (CNPNG), que apresentou a nota técnica 06/2022 em repúdio à inversão de prioridades relacionadas à educação nacional e apontando a absoluta necessidade ao cumprimento dos planos decenais de educação. O referido Conselho (CNPNG) pontuou também uma perspectiva mais ampla do que significa uma educação de qualidade:

A universalidade de acesso, e, conseqüentemente, as diferentes visões de mundo em interação social mediada por profissionais da educação em ambiente escolar, são determinantes para o ensino, eis que as vivências, contribuições culturais e saberes de cada grupo de alunos (negros, índios, de um bairro x ou y, faixas etárias diversas, mulheres, homens, etc) criam e moldam a qualidade do processo ensino/aprendizagem (Nota Técnica CNPG n. 06/2022, p. 06, 2022).

Destaca-se também o posicionamento do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher de São José do Rio Preto/SP por meio de moção em repúdio ao PL 1338/2022, defendendo a importância da oferta de ensino público, gratuito e de qualidade, bem a visão republicana do sistema educacional escolar que a reconhece como espaço de socialização e instrumento inclusivo. A moção também ressalta que as práticas de ensino e de aprendizagem sócio interacionistas que possibilitam o desenvolvimento humano e social só ocorrem na seara do convívio coletivo e com a atuação de profissionais capacitados.

Dentre os documentos ora analisados, também foi endereçada ao Senado Federal, em 2022, uma carta assinada pelo então diretor da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp/SP), Prof. Dr. Renê José Trentin Silveira, em nome da instituição. O documento convida os atores políticos que irão votar o PL 1338/2022 para refletirem, juntamente com a comunidade acadêmica, sobre o tipo de sociedade projetada quando se busca viabilizar a transferência de recursos da educação pública para o âmbito privado, em prol de um grupo minoritário de famílias. A carta ressalta, ainda, grande preocupação com a desvalorização da profissão docente e desqualificação da figura do professor, dado que o referido PL prevê que pais que tiverem diploma de qualquer curso superior, independentemente da área, estarão autorizados a ensinar seus filhos em casa. Neste sentido, a proposta ignora que há saberes específicos para o exercício da docência oferecidos por meio dos cursos de Licenciatura e que esses são essenciais para realização das práticas pedagógicas junto às crianças e adolescentes.

De modo semelhante a esses órgãos e instituições públicas anteriormente citados, entidades educacionais da sociedade civil, como a Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae), Campanha Nacional pelo Direito à Educação, Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação, juntamente com diversas outras instituições de educação, se manifestaram apresentando grande preocupação com a regulamentação da ED no país.

A Anpae aponta que a ED limita as experiências das crianças e adolescentes, reduz o potencial de aprendizagem, além de destacar que a tarefa da escola é mostrar o pluralismo próprio da vida em sociedade, sendo esta uma das condições para uma sociedade democrática. A referida Associação se posiciona no sentido de que nem a família substitui a escola, nem a escola substitui a família, sendo ambas complementares, e destaca que a relação família-escola é um aspecto importante na elevação da qualidade da educação.

A Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação apresentou um manifesto público, que foi assinado por 357 entidades, apontando oito principais argumentos que justificam o posicionamento contrário em relação à regulamentação da ED no Brasil. Dentre eles, estão questões do comprometimento do direito das crianças e adolescentes à convivência social e visões de mundo, ocultamento e aumento a violência doméstica, exploração sexual e insegurança alimentar, rompimento com a política de educação especial na perspectiva da educação inclusiva, aprofundamento das desigualdades educacionais, estímulo à evasão escolar, fragilidade à democracia e cidadania, além de onerar os cofres públicos para uma baixa capacidade de atendimento de demanda.

Na mesma linha de raciocínio, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação entende que o PL 1338/2022 não contribui para que o país avance no enfrentamento às desigualdades sociais e educacionais, além de evidenciar a incapacidade da sociedade em produzir meios de convívio que conduzem à participação pública, tão importante para o bom andamento de uma democracia.

Entidades ligadas à produção de pesquisas seja na área da educação ou outra, também se manifestaram. O Centro de Estudos e Pesquisas em Educação (Cenpec) apresentou nota técnica em manifestação contrária à temática, pois entende que a proposta é um tipo de negação do papel da escola e adverte que nenhum modelo se mostrou mais eficiente para a garantia do direito à educação do que a oferta de escola pública de qualidade para todos. Além de análise da legislação vigente e dados sobre violência e trabalho infantil, a nota pontua as lacunas que o PL 1338/2022 apresenta ao não contemplar:

diagnóstico preciso sobre a real demanda por educação domiciliar; os custos e as atribuições por parte do Estado e das famílias para o acompanhamento e certificação de aprendizado das crianças; que “a educação é uma política pública complexa, voltada a garantir uma série direitos sociais e individuais como correlatos”. A nota apresenta, ainda, uma defesa da profissionalização docente:

Contudo, sem embargo de alguns casos excepcionais, falta preparo e formação acadêmica à maioria dos pais e responsáveis para gerir tecnicamente a aprendizagem de seus filhos e tutelados. A profissão docente demanda o domínio de conhecimentos teóricos e de conhecimentos e habilidades didático-pedagógicas teóricas e práticas, de modo a articular, a um só tempo, as dimensões cognitivas, socioculturais e afetivas de papel profissional.

Destaca-se outro documento anexado ao PL 1338/2022 o qual trata-se de matéria publicada pelo Jornal *Folha de São Paulo* e que divulgou resultados de pesquisa *DataFolha* realizada com o Cesop-Unicamp sob a coordenação da associação Ação Educativa e do Cenpec. A própria manchete da reportagem afirma que oito em cada dez brasileiros demonstram rejeição ao ensino domiciliar. Outros dados são apresentados para revelar a rejeição da sociedade ao tema: após ouvir 2.090 pessoas a partir de 16 anos em 130 municípios, 78,5% discordam de os pais terem o direito de tirar os filhos da escola para ensiná-los em casa e para 89,9%, as crianças devem ter o direito de frequentar as escolas independentemente da opção dos pais. Além da rejeição dos brasileiros ao tema da educação domiciliar, tal reportagem associa fortemente o movimento em prol da prática como pauta de grupos conservadores e religiosos, sendo uma das bandeiras ideológicas do governo de Jair Bolsonaro.

Uma outra nota técnica foi publicada pela associação Dados para um Debate Democrático na Educação (D²e), respondendo à demanda de senadores federais que buscavam evidências científicas sobre o tema. Tal nota foi elaborada pelos pesquisadores Romualdo Portela e Luciane Muniz R. Barbosa que destacaram, a partir de uma revisão da literatura internacional e nacional sobre educação domiciliar, as principais controvérsias e evidências em torno do tema, abrangendo os seguintes aspectos de análise: se a ED está prevista nos

documentos internacionais de Direitos Humanos e se considera a criança como sujeito de direitos; se a prática da ED resulta em melhores resultados acadêmicos e, por outro lado, se limita a socialização infantil; se tem aceitação na sociedade brasileira; os impactos da ED para os recursos destinados à educação pública, para a profissão docente e para a busca pela equidade social.

Neste liame, os pesquisadores supracitados se posicionam na referida nota, concluindo, entre outros aspectos, que:

A regulamentação pode prejudicar a educação pública de maneira indireta, na medida em que dissemina um discurso generalizado e intencional de crise da escola pública para desmoralizar o que é público e valorizar o que é de âmbito privado (Paraskeva, 2010). A educação pública pode ser afetada de maneira direta, ao promover a desvalorização da profissão docente e transferir recursos públicos e esforços — que deveriam estar concentrados na melhoria dos sistemas educacionais — para uma parcela restrita da população.

Além das entidades educacionais e centros de pesquisa, nessa seara de críticas à regulamentação da ED no Brasil, também se manifestaram entidades ligadas ao setor privado com fins lucrativos, como a Todos pela Educação e a Associação Nacional de Educação Católica do Brasil (ANEC).

A publicação que apresenta o posicionamento da Todos pela Educação considera a regulamentação da ED como uma “medida equivocada e absolutamente fora de tempo”. Para a entidade, não é possível atender os objetivos da educação (pleno desenvolvimento da pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, segundo Art. 205 da CF/88) por meio da educação domiciliar, dada a restrição do convívio das crianças com pessoas, ideias e visões de mundo “contraditórias as que são expostas em casa, bem como de troca de experiências e interações mais diversas”. Além disso, defende ser necessário fazer “melhor uso dos recursos públicos e do esforço governamental”, sobretudo pós pandemia da Covid-19, ao invés de direcionar recursos financeiros e de gestão para atender a apenas 0,04% dos estudantes brasileiros, segundo dados da ANED.

Em linha similar, a ANEC indica como situação preocupante o fato de que falta um estudo mais adequado, com a participação das

instituições de ensino, para a aprovação da ED no Brasil. Ainda, os argumentos que vêm sendo apresentados a favor da matéria apresentam muitas fragilidades, sendo este um tema “muito complexo e não pode ser discutido de forma precipitada, sem discussões pedagógicas profundas sobre o assunto”. Tal associação lançou também uma Coletânea intitulada “Aspectos a considerar sobre a proposta de ensino domiciliar”, uma Nota Técnica sobre o *Homeschooling* e um Manifesto da ANEC sobre o tema, além de afirmar que tem buscado dialogar com famílias católicas defensoras da ED, entre outros. Em seus argumentos contra a regulamentação da educação domiciliar, consideram que esta pauta representa uma inversão de prioridades, sobretudo após os efeitos da pandemia, que exige uma série de esforços para a melhoria da educação brasileira. Manifesta-se, então, “contrária à aprovação do ensino domiciliar sem uma discussão apropriada, técnico-científica e que leve em consideração uma educação que promove a vida, a diversidade, a pluralidade de ideias e concepções”, sendo a escola o local do coletivo propício para garantir tal educação, à despeito da importância da família para a formação das crianças.

Além desses apresentados anteriormente, também houve um manifesto assinado por um número maior de atores e grupos de distintas naturezas denominados “Articulação contra o Ultraconservadorismo” e manifestaram-se contra a “Regulamentação da Educação Domiciliar e em Defesa do Investimento nas Escolas Públicas”. Tal articulação, composta por 1.085 (hum mil e oitenta e cinco) representantes de entidades educacionais, sindicais, instituições acadêmicas, fóruns, movimentos sociais, organizações da sociedade civil, assinaram o documento considerando a possível autorização da educação domiciliar no país como fator de extremo risco e um ataque ao direito à educação como uma das garantias fundamentais da pessoa humana. Além de considerar que a ED nega a dramática realidade de crises do país e apresenta-se como uma pauta de baixíssima adesão popular, a moção avalia que sua regulamentação pode aumentar ainda mais as desigualdades sociais e educacionais existentes no Brasil, além de estimular a

desescolarização por parte de movimentos ultraconservadores, bem como a multiplicação de casos de violência e desproteção.

Tal documento, apresenta, ainda, críticas ao debate sobre o tema no Congresso Nacional, que tem desconsiderado o impacto da aprovação da ED para os cofres públicos, dado que o PL em questão prevê um sistema de fiscalização com ações que não se revelam passíveis de efetivação dentro da constitucionalidade: “As escolas, os conselhos tutelares (e o Estado) terão gastos extras com a fiscalização e adequação de suas estruturas e corpo funcional para acompanhar as matrículas e as respectivas atividades não presenciais previstas na proposta de regulamentação da educação domiciliar”.

Por fim, registra-se a “Moção de Repúdio ao Projeto de Lei 1338/2022, aprovada por educadores participantes do XVIII Congresso Estadual de Educação de Sergipe (ocorrido em novembro de 2023) e encaminhada ao Congresso Nacional pelo Sindicato dos Trabalhadores em Educação Básica da Rede Oficial do Estado de Sergipe (SINTESE). Em documento curto (apenas 4 parágrafos), o Sindicato manifesta sua preocupação com a possível aprovação da ED, um “profundo retrocesso para a educação brasileira”, avalia que ela contraria o ordenamento jurídico do país que estabelece o caráter presencial nas escolas durante a Educação Básica e critica a natureza e objetivo dos grupos que a defendem: “Politicamente, em todo o mundo, a pauta do *homeschooling* é tocada pela extrema direita e tem como consequência a formação de pessoas individualistas, inaptas à convivência social e intolerantes à diversidade e à pluralidade”.

Inobstante os posicionamentos anteriormente explicitados e contrários à regulamentação da educação domiciliar, o Brasil apresenta uma variedade de argumentos que refletem os objetivos e defesas de diferentes grupos, atores, órgãos e entidades. Avalia-se que: a maior parte se baseia e dialoga com as análises que as pesquisas e literatura nacional e internacional vem apresentando sobre o fenômeno da educação domiciliar; centram-se sobretudo na defesa da escola pública e do papel do Estado para com a educação de qualidade das crianças e adolescentes brasileiros, via instituição escolar.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao se analisar os posicionamentos sobre a regulamentação da ED anexados à tramitação do PL 1338/2022, avalia-se que diversas entidades, órgãos públicos, associações, grupos e atores da sociedade civil e instituições públicas e privadas têm participado do debate sobre a temática se manifestando sobretudo sobre os impactos que tal aprovação pode trazer para a educação e sociedade brasileira.

Dos 19 documentos analisados, apenas três se revelaram favoráveis à regulamentação da ED no país. Em que pese a pequena incidência de órgãos públicos que apresentaram tal posicionamento, como é o caso das Câmaras Municipais de Lençóis Paulista/SP, Sorocaba/SP e da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, verifica-se um forte *lobby* e organização política dos grupos que defendem a prática da ED, articulando-se perante a esfera dos três poderes (legislativo, executivo e judiciário) para aprovação do PL 1338/2022.

Dentre os 16 documentos elaborados e assinados por grupos heterogêneos em suas naturezas, mas que se posicionaram contrários à aprovação da prática da educação domiciliar no Brasil, destacam-se como argumentos mais recorrentes: que o tema não se revela prioridade no país e não tem aceitação popular; sua defesa ataca a escola pública e a profissão docente; onerará os cofres públicos, bem como o sistema educacional, ao se destinar recursos para fiscalização de projeto que vai atender uma minoria; pode contribuir para o aumento de índices de violência e o descumprimento de outros direitos das crianças e adolescentes, bem como aumentar as desigualdades e afetar a formação para a cidadania e democracia.

Assim, os posicionamentos reiteram análises e preocupações que a literatura nacional já apontava ao considerar que a educação domiciliar não se revela como uma modalidade educacional que pode ser adotada por todos, mas tão somente por famílias que possuem condições socioeconômicas de contratar tutores ou que possam se dedicar exclusivamente aos cuidados dos filhos (Barbosa, 2013). Assim, a aprovação da prática implica, por um lado, a diminuição do

papel do Estado frente às políticas educacionais que viabilizem o cumprimento do direito à educação para todos via oferta de escola pública de qualidade e, por outro e conseqüentemente, no aumento das desigualdades educacionais (Barbosa, 2022).

Em que pese os inúmeros desafios que a escola pública apresenta, bem como as diversas melhorias que o sistema educacional demanda, o posicionamento majoritário da sociedade civil e demais órgãos e entidades é o de que a instituição escolar ainda é local mais apropriado para que ocorra o aprendizado das crianças e adolescentes, considerando que esse extrapola a dimensão do conteúdo acadêmico, mas apresenta como fundamental a formação para a cidadania e a busca pelo pleno desenvolvimento, por meio de relações sociais proporcionadas por um coletivo mais amplo e direcionadas por educadores profissionais.

Neste sentido, revela-se importante que a sociedade se mantenha vigilante e atuante sobre os trâmites e desfechos da proposta legislativa 1338/2022, pois a sua aprovação pode trazer efeitos deletérios para o direito à educação das crianças e adolescentes no Brasil.

AGRADECIMENTOS

À Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), pelo apoio financeiro à pesquisa (processo n. 2023/03398-7).

REFERÊNCIAS

ARENDDT, H. **A condição humana**. 13. Ed. ver. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2016.

BARBOSA, L. M. R.; EVANGELISTA, N. S. Educação domiciliar e direito à educação: a influência norte-americana no Brasil. **Educação em Perspectiva**, Viçosa, MG, v. 8, n. 3, p. 328–344, 2017. DOI: 10.22294/eduper/ppge/ufv.v8i3.907. Disponível em: <https://peri>

odicos.ufv./educacaoemperspectiva/article/view/6989. Acesso em: 17 fev. 2024.

BARBOSA, L.M.R. Educação domiciliar afetaria o ensino público, avalia especialista. **Jornal da Unicamp**, Campinas, 23 agosto de 2022. Disponível em: <https://www.unicamp.br/unicamp/index.php/ju/noticias/2022/08/23/educacao-domiciliar-afetaria-o-ensino-publico-avalia-especialista>. Acesso em: 10 fev. 2024.

BARBOSA, L.M.R. **Ensino em casa no Brasil**: um desafio à escola? 2013. 351f. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação. Universidade de São Paulo \SP, (USP), 2013.

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

BRASIL. Projeto de lei n. 1338/2022. Altera as leis n. 9.394 de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação, e lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para dispor sobre a possibilidade de oferta domiciliar da educação básica. **Diário do Senado Federal n.77 de 2022**: sessão 23\05\2022. Publicação: 24\05\2022.

BRASIL. **Projeto de lei n. 2401/2019**. Dispõe sobre o exercício do direito à educação domiciliar, altera a lei 8.069, de 13 de julho de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente, e a lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Apresentado em: 17/04/2019.

BUMBA; G.M.; BARBOSA; L.M.R. A regulamentação da Educação Domiciliar no Brasil por meio de leis orgânicas: o que dizem os pareceres das Câmaras? 2022. Universidade Estadual de Campinas. **Relatório 2022**. [Campinas: UNICAMP], 2022.

BUMBA; G.M.; BARBOSA; L.M.R. Mapeamento e análise de leis orgânicas que regulamentam a educação domiciliar (homeschooling) no Brasil. 2021. Universidade Estadual de Campinas. **Relatório 2021**. [Campinas: UNICAMP], 2021.

CASANOVA, L.V; FERREIRA V.S. Os discursos da Associação Nacional de Educação Domicilia do Brasil. **Práxis educativa (UEPG)**. v. 15, p. 1-17, 2020. Disponível em: <https://revistas.uepg.br/index>.

php/praxiseducativa/article/view/14771. DOI: 10.5212/PraxEduc. v.15.14771.025.

CURY, C.R.J. HOMESCHOOLING: um desafio legal. *In: VASCONCELOS, M.C.CH. (Org.) Educação Domiciliar no Brasil mo(vi)mento em debate*. Curitiba: Editora CRV, 2021. p. 12-396.

FREITAS, L. M.W. **Do homeschooling estaduniense aos projetos legislativos brasileiros sobre a Educação Domiciliar**: uma análise à luz da disputa pela hegemonia. 2023. 138f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Formação Humana) – Centro de Educação e Humanidades, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

JARDIM, P.M; BARBOSA, L.M.R. O ideário sobre a educação domiciliar no Brasil: Levantamento e análise de reportagens publicadas no período de 2011 a 2020. 2023. 5f. **Relatório de Iniciação Científica**. Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).

LUBIENSKI, C. Whither he Common Good? A critique of Homeschooling. **Peabody Journal of Education**, v. 75, n. 1&2, p. 207-232. 2000.

OLIVEIRA, R. P.; BARBOSA, Luciane Muniz R.. O neoliberalismo como um dos fundamentos da educação domiciliar. **Pro-Posições** (Unicamp), v.28, p.193 - 212, 2017.

PARASKEVA, J. M. Privatização dos benefícios e socialização dos custos. Dos cheques-ensino ao *homeschooling*. *In: J. M. Paraskeva, & W. Au, (Orgs.), O direito à escolha em educação*. Cheques-ensino, projectos charter e o ensino doméstico (p.17-53). 2010. Mangualde, PT: Edições Pedagogo.

PICOLI, B.A. ADULTEZ E RESPONSABILIDADE: reflexões sobre educação, escola e *homeschooling* a partir de Biesta, Levinas e Arendt. *In: VASCONCELOS, M.C.CH. (Org.) Educação Domiciliar no Brasil mo(vi)mento em debate*. Curitiba: Editora CRV, 2021. p. 12-396.

STF. Supremo Tribunal Federal. mantém inconstitucionalidade de lei de SC que autorizava ensino domiciliar. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=516634&ori=1> Acesso em: 30 jan. 2024.

TELES, I.F.P. *Homeschooling no Brasil*: uma análise dos votos dos Ministros do STF. 2020. 100 fl. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito do Sul de Minas (FDSM). 2020.

VASCONCELOS, M.C. *A casa e os seus mestres*: a educação doméstica como prática das elites no Brasil de oitocentos. 2004. 336 f. Tese (Doutorado em educação). Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. 2004.

VASCONCELOS, M.C.C. A educação doméstica no Brasil de oitocentos. *Revista Educação em questão* (UFRN), v. 28, n. 14, 2007. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/educacaoemquestao/article/view/4463>. Acesso em: 19 jan. 2024.

VASCONCELOS, M.C.C; BOTO; C. A educação domiciliar como alternativa a ser interrogada: problema e propostas. *Práxis Educativa* (UEPG). v. 15, p. 1-21, 20219. Disponível em: <https://revistas.uepg.br/index.php/praxiseducativa/article/view/14654>. Acesso em: 19 jan. 2024. DOI: 10.5212/PraxEduc.v15.14654.019.

CAPÍTULO 26

MOVIMENTOS SOCIAIS E EDUCAÇÃO DO CAMPO

Maria Antônia de Souza

INTRODUÇÃO

O objetivo deste capítulo é expor problematizações feitas durante a pós-graduação *stricto sensu* em Educação, na Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), no contexto do Grupo de Estudos, Movimentos Sociais, Demandas Educativas e Cidadania (Gemdec), criado no ano de 1992 e coordenado por Maria da Glória Gohn, à época vinculada ao Departamento de Administração e Supervisão Educacional (Dase).

O capítulo está estruturado em duas partes. A primeira parte tem o intuito de recuperar a nossa experiência nos cursos de mestrado e doutorado em Educação, na década de 1990, na Faculdade de Educação da Unicamp, com o conceito de movimento social e com o caráter educativo do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). A segunda parte tem o propósito de explicitar a Educação do Campo como concepção e prática construída nos movimentos sociais do campo, das águas e das florestas. Uma prática político-pedagógica que demanda e inspira políticas educacionais, práticas pedagógicas e investigações acadêmico-científicas.

MOVIMENTOS SOCIAIS E EDUCAÇÃO

Movimentos sociais e educação constitui uma temática e problemática por nós investigada desde a década de 1990. No início, nossos estudos foram fundamentados em obras de Maria Malta Campos (1992), Marília Pontes Sposito (1984; 1993) e Maria da Glória Gohn (1992). Com as leituras realizadas no programa de pós-

graduação, mestrado e doutorado em Educação da Unicamp, constatamos que as pesquisas davam atenção a dois contextos: as lutas por escolas públicas a partir dos movimentos populares urbanos e o caráter educativo presente nos movimentos sociais urbanos e rurais.

De um lado, a preocupação com a instituição escola, as demandas da população e as ações governamentais como políticas públicas e educacionais. De outro lado, a preocupação com o educativo constituído na participação popular, nas experiências, carências e necessidades, nas mediações, articulações internas e externas, análises de conjuntura, enfim, a formação político-pedagógica constituída na prática social.

O ingresso no programa de pós-graduação, curso de mestrado, em 1992, nos possibilitou o aprofundamento dos conhecimentos sobre a educação escolar sob a ótica das demandas sociais feitas pelos movimentos sociais urbanos e, em particular, pelo MST no contexto do campo. Estudos sobre o MST, mesmo com 10 anos de existência, eram raros nos programas de pós-graduação *stricto sensu*, em especial na educação. Nesse movimento social, a luta por educação constitui uma das frentes centrais, inclusive com a criação do Setor de Educação no ano de 1987. Portanto, estudos como os de Bezerra Neto (1998), Andrade (1993) e Souza (1994 e 1999) foram pioneiros na pós-graduação *stricto sensu* em Educação da Unicamp, pois colocavam a relação entre as lutas dos movimentos sociais de trabalhadores e a escola e, ao mesmo tempo, pontuavam a dimensão educativa do MST.

Nossa intenção com a pesquisa no mestrado era evidenciar o caráter educativo presente nas lutas do MST, a partir da investigação da trajetória de lideranças de assentamentos rurais localizados no Pontal do Paranapanema, estado de São Paulo. Produzimos a dissertação intitulada *A formação da identidade coletiva: um estudo das lideranças de assentamentos rurais no Pontal do Paranapanema*, com financiamento da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). Nela identificamos as experiências das lideranças e os lugares de formação da identidade coletiva. Destacamos, a partir dos depoimentos orais de quinze lideranças atuantes no Pontal do Paranapanema, estado de São Paulo, a família,

as ocupações, o partido político, as prisões, os cursos de formação de militantes, os grupos de jovens, os cursos de corte e costura, as associações de produtores como lugares de aprendizagens e de formação da identidade coletiva.

Na construção dessas categorias que indicam lugar e formação, trabalhamos com a compreensão de Gohn (1992) sobre o caráter educativo dos movimentos sociais, com Sader (1988) e com Heller (1980). Com esses referenciais, especialmente, concluímos que “o processo de construção da identidade coletiva é influenciado por ideias político-religiosas, presentes no cotidiano dos indivíduos” (Souza, 1994, p. 238).

Em Souza (1994, p. 238), afirmamos que os trabalhadores, “quando iniciam a participação no movimento social, vão aprendendo que a luta pela terra é muito complexa, não apenas ‘luta pela terra’”. Desse modo, constatam a necessidade da luta orientada por necessidades e interesses coletivos.

A partir da pesquisa de mestrado, aguçamos o interesse pelos processos formativos que ocorrem fora da escola. No ano de 1994, apresentamos o primeiro trabalho na 16ª Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped), intitulado *Indivíduos em movimento: a formação da identidade coletiva*. Assim, inaugurava a nossa participação no GT 3, então denominado Movimentos Sociais e Educação, sob coordenação das professoras Maria da Glória Gohn e Julieta Calazans. Desde então, construímos uma trajetória no GT 3, do qual fomos coordenadora de outubro de 2010 a outubro de 2012, e publicamos três trabalhos em coautoria com Beltrame (2009; 2020; 2021), contendo análises da história do GT na Anped.

O livro intitulado *Movimentos Sociais e Educação* (Gohn, 1992) foi essencial à nossa compreensão do caráter educativo dos movimentos sociais populares. Na obra, a autora afirma que “nos movimentos sociais a educação é autoconstruída no processo e o educativo surge de diferentes fontes” (Gohn, 1992, p. 50). As fontes enumeradas são: 1) experiência com fontes de exercício do poder; 2) exercício repetido de ações rotineiras impostas pela burocracia estatal; 3) experiências

com a distinção no tratamento que os grupos sociais recebem de suas demandas; 4) contato com as assessorias de apoio aos movimentos; 5) desmistificação da autoridade como sinônimo de competência. Essas cinco fontes expressam experiências que geram aprendizagens sobre a dimensão da organização política, a dimensão da cultura política e a dimensão espacial-temporal.

Quais elaborações fazemos das experiências e dimensões educativas? Ao analisar as lutas sociais por educação escolar, em particular no campo, identificamos que o movimento social de trabalhadores constitui uma prática social e um lugar formativo. Na prática social são constituídas as bases empíricas e teóricas que sustentam as argumentações em torno das políticas públicas educacionais. Para nós, a política pública tem na sua gênese a sociedade civil organizada, que diz das necessidades e carências, além de permanecer vigilante no processo de realização dos programas governamentais. Sobre o conteúdo educativo dos movimentos sociais, é possível afirmar que a análise de conjuntura é um conteúdo e uma prática político-pedagógica voltada para os processos de conscientização política e à construção de argumentos para a luta pela reforma agrária e todos os direitos sociais a ela vinculados, como direito a educação, saúde, transporte, moradia, alimentação etc.

Dessa forma, durante o mestrado em Educação, foi possível compreender a existência dos movimentos sociais no modo de produção capitalista e as diversas pautas que compõem as lutas por direitos civis, políticos e sociais. Nessa temática, Maria da Glória Gohn tem expressividade nacional e internacional. Além dela, outros pesquisadores embasaram os nossos estudos com suas obras, dentre eles: Ana Doimo; Bernardo Mançano Fernandes; Evelina Dagnino; Ilse Scherer-Warren; Janela Afonso; José de Souza Martins; Maria Malta Campos; Maria Victoria de Mesquita Benevides; Marília Pontes Sposito; Milton Santos; Paul Singer e Vinicius Caldeira, entre tantos outros. Com esse conjunto de autores, a investigação educacional levou em conta os conceitos de sociedade civil organizada; direitos; participação sociopolítica; Estado; território e modo de produção

capitalista. Trilhamos uma formação pautada na Geografia (área de formação inicial), na Sociologia e na Pedagogia.

Essa caminhada interdisciplinar gerou angústias, em particular na busca pelo primeiro emprego, via concurso público, em universidade pública. Afinal, a candidata é de qual área? Por mais que a defesa seja pela investigação interdisciplinar, na década de 1990, muitas barreiras foram por nós enfrentadas devido ao envolvimento com análises de movimentos sociais de trabalhadores sem-terra e, neles, a ênfase na formação político-pedagógica que extrapolava o mundo escolar. Estar na área da Educação e considerar processos educativos além dos muros escolares era raro. O texto de Miguel Arroyo, de 1986, intitulado *A escola e o movimento social: relativizando a escola*, reproduzido em Nogueira e Miranda (2011, p. 187), é uma referência na defesa de que “há uma pedagogia em marcha, que vai além da escola, na própria história, nas lutas sociais, na prática produtiva e político-organizativa. Infelizmente, não somos profissionais dessa pedagogia apenas da pedagogia escolar”. Maria da Glória Gohn e Miguel Arroyo constituíram duas referências importantes em nossa trajetória acadêmica, nos estudos de movimentos sociais e educação.

Com o ingresso no doutorado, no ano de 1995, continuamos as investigações sobre o MST, com a atenção voltada para o Setor de Produção, assim denominado o espaço do Movimento destinado à formação e organização de associações e cooperativas nos assentamentos da reforma agrária. Novamente, nossa ênfase estava nos processos educativos desencadeados nos coletivos de produção do Movimento. Produzimos, em diálogo com Maria da Glória Gohn e os pesquisadores vinculados ao Gemdec da Unicamp, a tese intitulada *As formas organizacionais de produção em assentamentos rurais do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST*, defendida em fevereiro de 1999, com financiamento da Capes. A categoria participação foi essencial na análise das formas organizacionais da produção nos assentamentos.

Afirmamos que “A participação no processo de luta e de construção do assentamento contribui para o redimensionamento da

cultura política dos assentados, que se manifesta nas suas práticas, símbolos e conhecimentos dos fenômenos políticos” (Souza, 1999, p. 200-201). Na análise da categoria participação, a obra de Motta *et al.* (1987) foi relevante, especialmente o texto de Tragtenberg (1987, p. 22-23), no qual ele se refere à participação como a “democratização radical da sociedade”, ou seja, “qualquer ação que aumenta a autonomia, a iniciativa, a participação real, a solidariedade, as tendências igualitárias e a auto-organização dos trabalhadores”.

Nossa orientadora, à época, Gohn (1988) diferenciava as categorias participação, “co-gestão”, “auto-gestão/autonomia” e afirmava que a participação tem o significado de presença em atividades já existentes, com suas estruturas e finalidades. Para ela, a participação pode ser real ou formal. A primeira implica mudança em situação instituída, enquanto a segunda tem caráter legalista, podendo dar origem ao novo, à reforma e não a transformações. Já a “co-gestão”, para a autora, constitui-se na alternativa mais avançada de trabalhar os conflitos, inserindo os agentes envolvidos em um mesmo processo. Por fim, a “auto-gestão/autonomia” é constituidora de práticas voltadas para a superação da participação como compartilhar; trata-se da participação como planejamento, gestão e controle em conformidade com os interesses dos participantes. A “auto-gestão” seria o pleno exercício da autonomia.

A transição para a auto-gestão (*sic*) não se limita às transformações políticas e econômicas (luta pela conquista dos meios de produção). É necessária a transformação cultural, a ser operada sobre a consciência de todos, de tal forma que as identidades se aglutinem em projetos político-culturais e expressem a vontade coletiva de seus agentes constituintes. (Gohn, 1988, p. 41).

Gohn (2003) amplia o diálogo sobre a participação e destaca os paradigmas analíticos que fundamentam a categoria, a saber: liberal, autoritário, revolucionário e democrático. Na compreensão liberal, “a participação objetiva o fortalecimento da sociedade civil, não para que esta participe da vida do Estado, mas para fortalecê-la e evitar as ingerências do Estado” (p.15). Por sua vez, a forma autoritária “é aquela orientada para a integração e o controle social da sociedade e da política. Nesse caso, a arena participativa são as políticas públicas,

quando se estimula, de cima para baixo, a promoção de programas que visam apenas diluir conflitos sociais” (p. 17). No paradigma revolucionário, “a participação estrutura-se em coletivos organizados para lutar contra as relações de dominação e pela divisão do poder político” (p. 18). Por fim, o paradigma democrático “objetiva fortalecer a sociedade civil para a construção de caminhos que apontem para uma nova realidade social, sem injustiças, exclusões, desigualdades, discriminações etc.” (p. 19).

Em nossa pesquisa, tomamos como ponto de partida que:

[...] a participação dos indivíduos no processo de luta política e nos espaços comunicativos do MST propicia o aprendizado prático de como conquistar seus objetivos; a consciência de que participar em grupos, movimentos etc. propicia o acesso a conhecimentos para a (re)elaboração de práticas cotidianas, bem como para o redimensionamento dos costumes e das relações familiares. (Souza, 1999, p. 33)

Para compreender as formas organizacionais da produção, trabalhamos com as categorias experiência, participação e cultura política. Movidos por encantamento e militância, idealizávamos a participação real, revolucionária e a consciência coletiva quanto aos direitos. Participávamos de momentos formativos do MST, em que as análises de conjuntura e os debates sobre os condicionantes estruturais históricos constituíam conteúdo formativo voltado para a participação revolucionária. Nas experiências observadas em assentamentos com lotes individuais, outros coletivos e outros semicoletivos, constatávamos contradições nos processos participativos e formativos. No momento do acampamento, como forma de luta pela terra, aflorava uma participação real com aparência de consciência coletiva.

No entanto, no assentamento, o ideário da propriedade, da família e os interesses individuais expressavam força entre os assentados não lideranças. Por sua vez, as lideranças tinham discurso coletivo, politizado e com conteúdo histórico e político consistente sobre o modo de produção capitalista, a educação no capitalismo e o papel da escola. Por isso, também tinham propostas quanto à escola necessária aos acampamentos e assentamentos rurais.

Após estudar os movimentos sociais urbanos e rurais e os processos educativos possibilitados por eles, redirecionamos os nossos estudos para a escola localizada nos assentamentos rurais. De certo modo, retomamos uma vertente de pesquisa iniciada nos anos de 1980, quando realizamos o curso de Geografia na Unesp de Presidente Prudente. Um dos trabalhos produzidos na finalização do curso de Geografia data de 1991 e é intitulado *Estudo comparativo de alguns aspectos da educação pública em dois assentamentos do Pontal do Paranapanema: Gleba XV de Novembro e Fazenda Rebojo*.

Após concluir o mestrado e o doutorado, trabalhando como professora da Universidade Estadual de Ponta Grossa, Paraná, redirecionamos os estudos por força dos objetivos do então Departamento de Métodos e Técnicas de Ensino, atual Departamento de Pedagogia. Nesse processo, iniciamos a investigação sobre as práticas pedagógicas em escolas localizadas em assentamentos rurais, que deu origem ao primeiro projeto financiado pelo CNPq, na modalidade Produtividade em Pesquisa (2003), e que resultou no livro intitulado *Educação do Campo: propostas e práticas pedagógicas do MST*, publicado pela editora Vozes, no ano de 2006.

No ano de 1998, participamos dos diálogos e da Conferência Nacional Por uma Educação do Campo, bem como trabalhamos em parceria com colegas da Universidade Federal do Paraná no primeiro projeto de alfabetização e escolarização de jovens e adultos do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronea). Nesse ano, o conceito de Educação do Campo tornou-se público por força dos movimentos sociais de trabalhadores do campo. Desde então, o nosso objeto de estudo tem sido a Educação do Campo, como componente curricular que trabalhamos na graduação e na pós-graduação.

Na Universidade Tuiuti do Paraná, criamos, no ano de 2007, a disciplina optativa Educação do Campo no curso de Pedagogia, atualmente disciplina obrigatória. Na Universidade Estadual de Ponta Grossa, embora tivéssemos proposto a disciplina no ano de 2007, somente foi aprovada como optativa no ano de 2012, estando presente no curso até os dias atuais nessa condição.

Assim, adentramos na segunda parte deste capítulo, para tratar da Educação do Campo construída a partir das lutas e demandas dos povos do campo, das águas e das florestas.

EDUCAÇÃO DO CAMPO NO ÂMBITO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS

Trabalhamos com uma concepção ampla da educação que compreende o âmbito escolar e os processos educativos que ocorrem na prática social de movimentos, organizações, sindicatos, partidos políticos, entre outros contextos. Os movimentos sociais de trabalhadores do campo são diversos. Grzybowski (1991) mencionou alguns, dentre eles: movimento de posseiros; MST; movimentos dos atingidos por barragens; movimentos indígenas; movimento dos operários do campo; movimento dos camponeses integrados e movimentos de mulheres do campo. Fernandes (1996) analisou a formação do MST no Brasil.

O MST nos inquietava por suas frentes de lutas e, especialmente, processos de construção de conhecimento que fundamentavam as proposições de educação e de cooperação agrícola. Podemos afirmar que as experiências de educação do MST e as experiências populares de educação, em especial a educação de adultos, deram base para a constituição da Educação do Campo.

Passados 25 anos da I Conferência Nacional por uma Educação do Campo (1998), muitas conquistas nacionais, estaduais e regionais são registradas, tais como as diretrizes operacionais da Educação do Campo (2002, 2008); o decreto presidencial que institui a política da Educação do Campo como política nacional (2010); a lei que objetiva frear a política de fechamento de escolas do/no campo (2012); o Plano Nacional de Educação (2014 a 2024), com inserção de estratégias vinculadas aos povos do campo, das águas e das florestas; os programas governamentais como Pronera (1998), Procampo (2007/2008), Pronacampo (2012), Escola da Terra (2013); a criação da diretoria de Educação do Campo na Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (2004); a criação

de fóruns nacionais, estaduais e regionais de Educação do Campo; a organização de comitês estaduais; a criação do Fórum Nacional da Educação do Campo (2010); a criação da Frente das Escolas do Campo (2021); a criação e recriação da Comissão Nacional de Educação do Campo (2013; 2023); a produção de bibliografias no formato de dossiês, artigos, livros, coletâneas e capítulos de livros; a organização de eixos e grupos de trabalho da Educação do Campo em vários eventos nacionais; os grupos de pesquisa; o Observatório da Educação do Campo, entre tantas experiências.

Em Souza (2016a, 2016b, 2020), analisamos as pesquisas sobre educação e MST e sobre Educação do Campo, demonstrando a ascensão do interesse por investigações nos territórios rurais, das águas e das florestas no Brasil. Em Souza (2021; 2022), analisamos a contradição no contexto da Educação do Campo e a contribuição da Educação do Campo à formação de professores. Em Souza e Paula (2022), tratamos da *práxis* político-pedagógica do Pronera no contexto da formação de professores da Educação do Campo.

Referenciais que analisam a Educação do Campo como política e como prática pedagógica com os quais dialogamos são: Antônio Munarim (2008), Miguel Arroyo (2010), Mônica Castagna Molina (2003), Roseli Salete Caldart (2008 e 2012), entre outros, que são autores de sínteses produzidas desde a Conferência de 1998.

A Educação do Campo como concepção político-pedagógica que fundamenta práticas e políticas educacionais é uma construção recente na sociedade brasileira, advinda das lutas dos movimentos e organizações sociais dos povos do campo. Consideramos a elaboração de Caldart (2008 e 2012) como central à compreensão do que é a Educação do Campo. Em Souza (2016b), diferenciamos a Educação Rural da Educação do Campo, com a intenção de dirimir dúvidas quanto à trajetória da educação – concepção ampla – e educação escolar do/no campo. Para que a Educação seja do Campo, é condição a participação das comunidades nas questões da escola e o vínculo da escola com as questões do campo, das lutas por reforma agrária, soberania alimentar etc.

A maioria dos municípios brasileiros mantém a lógica da Educação Rural com gestão centralizadora, com uma precária formação político-pedagógica dos professores do campo, das águas e das florestas, bem como a quase ausência de materiais didáticos que valorizam experiências e trabalho no campo, a pouca valorização dos aspectos socioculturais, além das dificuldades na oferta da educação às crianças, jovens e adultos com deficiência no campo.

Com trajetória de duas décadas e meia, a Educação do Campo acumula a conquista de políticas e práticas educacionais pautadas no trabalho coletivo na Educação Básica e Educação Superior. Nas políticas educacionais, destacam-se três programas de formação de professores, a saber: 1) Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera), criado em abril de 1998, vinculado ao Ministério de Política Fundiária, por meio da Portaria sob nº 10/98; 2) Programa de Apoio à Formação Superior em Licenciatura em Educação do Campo (Procampo), cujos debates iniciaram-se em 2005, e os primeiros editais foram publicados em 2007 e 2008 pela Secadi, junto ao Ministério da Educação; 3) Programa Nacional de Educação do Campo (Pronacampo), lançado em 20 de março de 2012, com Portaria sob nº 86 de 2 de fevereiro de 2013.

A política de formação de professores tem sido uma demanda do MST desde os anos de 1980, com registros dos desafios e compromissos na formação escolar, desde a criação do Setor de Educação, no ano de 1987. Em texto de 1990, intitulado “Nossa luta é nossa escola: a educação das crianças nos acampamentos e assentamentos”, publicado em MST (2005), é mencionada a preocupação com a formação de professores e a defesa de que tenham mais conhecimento para modificar a educação nos assentamentos, da gestão ao modo de ensinar.

No Movimento Nacional de Educação do Campo, conceito explicitado por Munarim (2008), a formação de professores também tem sido registrada como desafio e compromisso. Com a criação do Pronera (1998), foi organizado o primeiro curso de Pedagogia da Terra do Brasil, na Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (Unijuí). O curso de Licenciatura em Educação do

Campo foi gestado a partir de 2005, com a elaboração de experiências-piloto e os primeiros editais publicados em 2007 e 2008.

Em Souza (2022), elencamos sete contribuições da Educação do Campo à formação de professores, por meio dos programas governamentais construídos no movimento nacional dos povos do campo, das águas e das florestas: o Pronera, Procampo e o Pronacampo – Escola da Terra. A partir das contribuições, elaboramos interrogações às políticas e práticas acadêmicas no interesse ou desinteresse pelo território do campo, das águas e das florestas nos cursos de licenciatura.

A primeira contribuição tem relação com a **concepção de território e a valorização do campo como lugar de vida, trabalho, cultura e lutas**, que, na Educação do Campo, constituem matrizes pedagógicas. Nos cursos de Pedagogia tradicionais, nas universidades, centros universitários e faculdades, na modalidade presencial ou a distância, qual tem sido o lugar do campo e da análise das políticas específicas para as escolas, estudantes e professores do campo?

A segunda contribuição tem a ver com os **tempos e espaços educativos**. Os diversos projetos vinculados ao Pronera – cursos de Pedagogia da Terra – e os vinculados ao Procampo – cursos de licenciatura em Educação do Campo – nos ensinam sobre as possibilidades da *práxis* pedagógica mediante a organização dos estudos e práticas nos tempos Escola e Comunidade, ou Universidade e Comunidade. Na organização curricular, está previsto o conjunto de atividades e carga horária para o tempo escola e outra para o tempo comunidade, estreitando a relação entre os conhecimentos estudados e a realidade vivenciada nos assentamentos, acampamentos, agricultura familiar etc. São cursos construídos em diálogos com as comunidades do campo, representadas por movimentos e organizações sociais, contexto no qual ocorrem as práticas e os estágios curriculares. Quais têm sido os espaços e tempos educativos dos cursos tradicionais de Pedagogia? Quem define o campo de estágio?

A terceira contribuição tem relação com os **referenciais teórico-metodológicos**. São comuns as referências da Educação do Campo em obras de Paulo Freire, Pistrak, Makarenko, Krupskaya, Gramsci, entre outros. Os projetos de Educação do Campo são fundamentados na Pedagogia Crítica, representada por autores clássicos e contemporâneos, e no materialismo histórico-dialético. Nos cursos tradicionais de Pedagogia, quais referências são feitas aos pedagogos socialistas? A Escola Itinerante e as Cirandas Infantis são conhecidas dos estudantes de licenciatura tradicionais? Os cursos construídos no movimento da Educação do Campo têm o explícito embasamento na concepção crítica de mundo, sociedade, escola e prática pedagógica.

A quarta contribuição diz respeito à **gestão democrática**. Nos cursos da Educação do Campo, as decisões são tomadas coletivamente, em colegiados. A construção de um projeto pedagógico de curso de Pedagogia da Terra ou licenciatura em Educação do Campo na universidade exige muitas reuniões, debates, embates e disputas político-pedagógicas. Porém, todas as demandas são postas no coletivo envolvido no projeto – educandos, educadores e movimentos sociais.

A quinta contribuição diz respeito à **organização curricular, com proposição de superação da lógica disciplinar**, o que não necessariamente implica na abolição das disciplinas, mas pressupõe um trabalho pedagógico centrado em temas geradores, em áreas do conhecimento, em problemas que afligem o campo e a educação, em análises de conjuntura, em diversos seminários temáticos.

A sexta contribuição tem a ver com o **reconhecimento dos diversos**. Os coletivos envolvidos nos cursos de Educação do Campo lidam cotidianamente com a diferença. São pessoas de diversos lugares, desde acampamentos à agricultura familiar, de diferentes religiões, identidades na esfera da sexualidade etc.

A sétima contribuição está atrelada à **formação continuada**, tanto a possibilitada pelo Pronera quanto pela Escola da Terra. Em ambos os casos, o chão da escola tem lugar primordial no processo formativo, bem com a realidade das comunidades às quais as(os) educandas(os) pertencem. Dessa forma, a teoria é problematizada a

partir das vivências na escola e no trabalho no campo. Portanto, o que orienta a organização dos cursos e ou grupos de estudos de formação continuada são os problemas da educação, da escola e do campo. Mais do que temas de estudo, trabalha-se com problemas da realidade.

Em síntese, a Educação do Campo tem contribuído para a interrogar políticas e práticas pedagógicas enraizadas na sociedade e para construir a participação sociopolítica na efetivação do direito à educação escolar.

É dos movimentos sociais de trabalhadores que emergem as propostas e experiências de transformação do mundo escolar no campo. É dos povos trabalhadores que emergem as lutas pelo reconhecimento e defesa da escola ribeirinha, das florestas, quilombolas, assentados, acampados, entre tantos outros. A Educação do Campo, nascida em 1998, cresceu e floresceu nas políticas educacionais, mesmo em tempos de conjuntura adversa (2016 a 2022), com governos altamente conservadores. A produção de materiais didáticos e os cursos de formação continuada de professores, mediante diálogos entre universidades e comunidades, têm propiciado a modificação de práticas pedagógicas.

Assim, seguimos pesquisando a Educação do Campo, com projeto atual (2023-2026), cujo objetivo é analisar a Educação Rural na América Latina e as aproximações com a Educação do Campo, como construída no Brasil desde 1998.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo tem um caráter de memórias do tempo da pós-graduação e dos desdobramentos dos estudos realizados no mestrado e no doutorado em Educação, nos anos de 1990. Nos estudos sobre movimentos sociais, pautados na definição sistematização por Gohn (1997), evidenciamos temas e problemas do âmbito das políticas educacionais que ainda merecem atenção dos pesquisadores, dentre os quais destacamos os seguintes:

1) Educação do Campo é mais do que escola, já nos ensinou Roseli Caldart, há muitos anos. Na Educação do Campo, a luta é pela reforma agrária, pela soberania alimentar, pela produção saudável de alimentos, pela valorização da cultura dos diversos povos do campo, das águas e das florestas;

2) A política de formação inicial de professores e a política de formação continuada pouco levam em conta os territórios de trabalho dos professores. Há um predomínio de análises centradas no Brasil urbano, ao passo que os dados geográficos revelam que a maioria dos municípios brasileiros tem baixa densidade demográfica e relações sociais pautadas em atividades agropecuárias, familiares e camponesas.

3) A política curricular e a produção de materiais didáticos têm delineamentos que pouco consideram a diversidade e os conteúdos inter ou multidisciplinares.

4) Os sujeitos do campo ainda não têm o devido reconhecimento como trabalhadores e sujeitos históricos. As políticas culturais podem avançar na valorização da terra, da cultura e do trabalho no campo, nas águas e nas florestas.

5) Os problemas investigados em Trabalhos de Conclusão de Curso colocam, centralmente, a educação, a escola e os sujeitos da cidade em evidência. Nos interiores do Brasil, há muitas possibilidades de investigação da realidade educacional rural, entretanto, a política de formação inicial e as práticas institucionais ainda limitam a aproximação dos estudantes de licenciaturas a essas realidades. Os cursos vinculados ao Pronera e ao Procampo são exceção, pois neles os estudantes estão em trabalho direto com as comunidades de origem, predominantemente do campo.

6) Há editais de concurso público que limitam ou excluem a participação dos egressos das licenciaturas em Educação do Campo, o que requer iniciativa política para o reconhecimento do trabalho formativo realizado nas universidades, em diálogo com movimentos sociais do campo.

7) As escolas multisseriadas existem ao longo da história da educação brasileira, contudo, ainda são pouco investigadas com o

propósito de superar e criar arranjos formativos escolares em lugares de baixa densidade populacional.

Em síntese, poderíamos continuar elencando temas do âmbito das políticas educacionais derivados dos debates e embates gerados a partir dos movimentos sociais e da Educação do Campo, mas um ponto final nesta produção é necessário. Vale ressaltar que os aprendizados gerados nos movimentos sociais e nos bancos da pós-graduação nos modificam, possibilitam a ampliação do olhar para nós mesmos e para o mundo, na ciência e com ciência. A luta continua para que todos possam ter acesso e continuidade aos estudos escolares, das crianças aos adultos e idosos, dos territórios rurais e urbanos.

REFERÊNCIAS

ARROYO, M. G. As matrizes pedagógicas da Educação do Campo na perspectiva da luta de classes. *In*: MIRANDA, S. G.; SCHWENDLER, S. F. **Educação do Campo em movimento: teoria e prática cotidiana**. V. I. Curitiba: Editora da UFPR, 2010. p. 35-54.

ANDRADE, M. R. O. **O destino incerto da educação entre assentados rurais do estado de São Paulo**. 295f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1993.

BELTRAME, S. A. B.; SOUZA, M. A. de. *GT Movimentos sociais e educação: percurso, identidade e perspectivas*. 32 fls. Trabalho encomendado apresentado na **32ª Reunião Anual da ANPED**, Caxambu, 2009.

BELTRAME, S. A. B.; SOUZA, M. A. de. *Movimentos sociais e educação: trajetória teórico-prática na investigação educacional*. *In*: SANTOS, A. R. *et al.* (Orgs.). **Educação do Campo: políticas e práticas**. Ilhéus: Editus, 2020. p. 19-52.

BELTRAME, S. A. B.; SOUZA, M. A. de. *GT3: percurso, identidade e perspectivas (1981 – 2010)*. *In*: ALMEIDA, E. *et al.* (orgs.). **Movimentos**

sociais, sujeitos e processos educativos: uma antologia do GT 03 da ANPED. São Carlos: Pedro e João Editores, 2021. p. 89-118.

BEZERRA NETO, L. **Sem Terra aprende e ensina:** um estudo sobre as práticas educativas e formativas do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra - MST - 1979-1998. 161f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1998.

CALDART, R. S. Educação do Campo. *In:* CALDART, R. S.; PEREIRA, I. B.; ALENTEJANO, P.; FRIGOTTO, G. (org.). **Dicionário da Educação do Campo**. Rio de Janeiro, São Paulo: Escola Politécnica da Saúde Joaquim Venâncio, Expressão Popular, 2012, p. 259-267.

CALDART, R. S. Sobre Educação do Campo. *In:* SANTOS, C. A. dos. **Por uma Educação do Campo:** campo – políticas públicas – educação. v. 7. Brasília: INCRA/MDA, 2008, p. 67-86.

CAMPOS, M. M. M. As lutas sociais e a educação. *In:* SEVERINO, A. J. *et al.* **Coletânea CBE Sociedade Civil e Educação**. Campinas: Papirus, CEDES; São Paulo: ANDE, ANPED, 1992. p. 73-91.

DAGNINO, E. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. *In:* DAGNINO, E. **Anos 90:** política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994. p. 103-115.

FERNANDES, B. M. **MST:** formação e territorialização. São Paulo: Hucitec, 1996.

GOHN, M. da G. M. Participação e gestão popular na cidade. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 26, abr. 1988.

GOHN, M. da G. **Movimentos sociais e educação**. São Paulo: Cortez, 1992.

GOHN, M. da G. **Teorias dos movimentos sociais:** paradigmas clássicos e contemporâneos. São Paulo: Loyola, 1997.

GOHN, M. da G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

GRZYBOWSKI, C. **Caminhos e descaminhos dos movimentos sociais no campo**. Petrópolis: Vozes: Fase, 1991.

HELLER, A. **O cotidiano e a história**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

NOGUEIRA, P. H. de Q.; MIRANDA, S. A. de (orgs.). **Miguel González Arroyo: educador em diálogo com o nosso tempo**. Belo Horizonte: Autêntica, 2011.

MOLINA, M. C. **A contribuição do Pronera na Construção de Políticas Públicas de Educação do Campo e Desenvolvimento Sustentável**. 150 fls. Tese (Doutorado em Desenvolvimento sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, Brasília, 2003.

MOTTA, F. C. P. *et al.* **Participação e participações: ensaios sobre auto-gestão**. São Paulo: Babel Cultural, 1987.

MST. Caderno de Educação nº 13, Edição Especial. **Dossiê MST Escola: documentos e estudos 1990 – 2001**. Veranópolis/RS: ITERRA; Curitiba: SEEDPR, 2005.

MUNARIM, A. Movimento Nacional de Educação do Campo: uma trajetória em construção. *In: Reunião Anual da Anped*, 31., 2008, Caxambu. (GT 3 - Movimentos Sociais e Educação). Caxambu, 2008. Disponível em: <http://www.anped.org.br>. Acesso em: 2 fev. 2024.

SADER, E. **Quando novos personagens entraram em cena**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SOUZA, M. A. de; PAULA, R. A. da C. Pronera: Da política pública à práxis pedagógica nas escolas do campo. **Revista Inter-Ação**, Goiânia, v. 47, n. 2, p. 359-373, 2022. DOI: 10.5216/ia.v47i2.72158. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/interacao/article/view/72158>. Acesso em: 4 fev. 2024.

SOUZA, M. A. de. Contribuições da Educação do Campo à formação de professores. *In: SMANIOTTO, G. C.; PEROZA, M. A. de R.; CASAGRANDE, R. de C. (orgs.). Perspectivas e práticas na formação de professores para a educação básica*. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2022. p.107-142.

SOUZA, M. A. de. Educação e contradição no campo: e as escolas públicas? **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 16, n. esp2, p. 1231-1252, 2021. DOI: 10.21723/riaee.v16iesp2.15123. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/iberoamericana/article/view/15123>. Acesso em: 4 fev. 2024.

SOUZA, M. A. de. Pesquisa educacional sobre MST e Educação do Campo no Brasil. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 36, e208881, 2020. Disponível em <https://www.scielo.br/pdf/edur/v36/1982-6621-edur-36-e208881.pdf> Acesso em: 2 fev. 2024.

SOUZA, M. A. de. **Educação e movimentos sociais do campo**: a produção do conhecimento no período de 1987 a 2015. 2. ed. atual. e rev. Curitiba: UFPR, 2016a.

SOUZA, M. A. de. A Educação do Campo no Brasil. *In*: SOUZA, Elizeu Clementino de; CHAVES, Vera Lúcia Jacob (orgs.). **Documentação, Memória e História da Educação no Brasil**: diálogos sobre políticas de educação e diversidade. v. 1. Tubarão: Copiart, 2016b. p. 133-158.

SOUZA, M. A. de. **As formas organizacionais de produção em assentamentos rurais do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST**. 259f. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1999.

SOUZA, M. A. de. **A formação da identidade coletiva**: um estudo das lideranças de assentamentos rurais no Pontal do Paranapanema. 251f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1994.

SOUZA, M. A. de. Indivíduos em movimento: a formação da identidade coletiva. *In*: Reunião Anual Da Anped, 16., 1994, Caxambu/MG. **Cadernos da ANPED**. Caxambu: ANPED, 1994.

SPOSITO, M. P. **A ilusão fecunda**: a luta por educação nos movimentos populares. São Paulo: Hucitec, 1993.

SPOSITO, M. P. **O povo vai à escola**: a luta popular pela expansão do ensino público em São Paulo. São Paulo: Loyola, 1984.

TRAGTENBERG, M. Uma prática de participação: as coletivizações na Espanha (1936/1939). *In*: MOTTA, F. C. P. et al. **Participação e participações**: ensaios sobre auto-gestão. São Paulo: Babel Cultural, 1987.

CAPÍTULO 27

NOTÍCIA HISTÓRICA SOBRE OS SINDICALISTAS MORTOS E DESAPARECIDOS POLÍTICOS DURANTE A DITADURA CIVIL-MILITAR NO BRASIL (1964-1985)

Carlos Bauer

Resumo: O artigo apresenta informações sucintas sobre os sindicalistas que foram mortos ou considerados como desaparecidos políticos durante a vigência da ditadura civil-militar instalada no país em 1964, embasadas em subsídios fornecidos pela Central Única dos Trabalhadores (CUT), nos registros produzidos pela Comissão Nacional da Verdade (CNV), instituída, em 2011, pelo Estado brasileiro e divulgados em relatórios a partir de dezembro de 2014. Em seu constructo arrolamos, também, os nomes dos militantes e dirigentes dos sindicatos rurais que foram mortos ou desapareceram entre os anos de vigência do regime autoritária e da chamada transição democrática, porém, a violência e a fatalidade que foi perpetrada contra essas pessoas não foram, formalmente, reconhecidas pelas autoridades e instituições estatais do país.

INTRODUÇÃO

Durante a vigência da ditadura civil militar no Brasil, entre os anos de 1964 a 1985, os ativistas e militantes que atuavam no movimento sindical foram permanentemente perseguidos, encarcerados, torturados e mortos no interior das instituições do Estado, constituindo-se em vítimas prioritárias regime terror que se estabeleceu durante este perturbador período da história do país.

O compromisso com o resgate e a valorização histórica dessas pessoas se mostra como algo significativo para uma melhor

compreensão das responsabilidades criminais e políticas dos artífices do regime ditatorial no estabelecimento da cultura da violência e da contumaz truculência, do comportamento policialesco e autoritário da classe dominante contra os movimentos sociais e reivindicativos dos trabalhadores que perdura no tempo presente da sociedade brasileira.

Desde o primeiro instante, com a decretação do golpe de Estado civil militar em 1964, os sindicatos foram empastelados, sofreram intervenção, a destituição e a cassação dos seus dirigentes, os seus ativistas foram presos, perseguidos, torturados, mortos e transformados em desaparecidos políticos pela perversidade dos golpistas.

No campo e na cidade as entidades sindicais foram perseguidas, com o apoio logístico e estratégico dos Estados Unidos da América (EUA), a vanguarda sindical que havia apoiado publicamente as Reformas de Base anunciadas pelo governo João Goulart, em comício realizado na central do Brasil (RJ), em 13 de março de 1964, preocupado em equacionar as graves questões que assolavam a sociedade brasileira, com destaque para os problemas agrários, urbanos, fiscais, financeiros, eleitorais e educacionais, foi posta na ilegalidade e emudecida de maneira cruel e seletiva.

Naquela quadra da história, organismos como o Comando Geral dos Trabalhadores (PCB) e o Partido Comunista Brasileiro (PCB) congregavam e articulavam a atuação política e sindical dos ativistas da vanguarda da classe trabalhadora no Brasil, desempenhando um papel ativo no encaminhamento das mobilizações, dos movimentos grevistas e na condução das reivindicações junto ao governo Goulart e aos representantes empresariais.

A mobilização dos trabalhadores combinava pautas econômicas de grande amplitude como é o caso da defesa da regulamentação do décimo terceiro salário, com bandeiras de caráter político que proclamavam o apoio as Reformas de Base e o posicionamento contra a instituição do regime parlamentarista no país.

A participação política envolvia os trabalhadores rurais, diferentes frações da classe trabalhadora urbana, o envolvimento de professores e estudantes universitários, com o levantamento de

consignas em defesa da soberania nacional e a luta contra o imperialismo estadunidense.

A sanha golpista deflagrada a partir de primeiro de abril de 1964 atingiu de maneira virulenta os organismos políticos e sindicais arduamente construídos pela classe trabalhadora se materializando em intervenções, cassações, decretações de leis contrárias às greves, no arrocho dos salários, na revogação da estabilidade no emprego, no estabelecimento de um ciclo de intensa rotatividade da mão de obra e na subserviência dos governantes aos ditames do capitalismo internacional.

O resgate dos nomes dos ativistas sindicais que realizamos no presente manuscrito está amparado em estudos de revisão bibliográfica, em subsídios fornecidos pela Central Única dos Trabalhadores (CUT), nos registros produzidos pela Comissão Nacional da Verdade (CNV), instituída, em 2011, pelo Estado brasileiro e divulgados em relatórios a partir de dezembro de 2014.

DAS LEIS E DA IMPORTÂNCIA REPARAÇÃO MORAL E MATERIAL DAS PESSOAS QUE FORAM VITIMADAS DURANTE A VIGÊNCIA DO PERÍODO DITATORIAL

Entre os anos de 1964 a 1985 vigorou no Brasil uma ditadura civil militar, seguida de um governo conservador que haveria de conduzir o país até a retomada das eleições presidenciais em 1989.

Durante o mandato de José Sarney à frente da presidência da República, a violência perpetrada contra as organizações, os movimentos sociais e reivindicativos da classe trabalhadora continuaram sendo executadas pelas instituições do Estado e pelos representantes da classe dominante brasileira, com gravíssimas violações dos direitos humanos sendo praticadas em todas as regiões do país.

O presente escrito resgata os nomes dos ativistas sindicais, do campo e da cidade, que foram considerados desaparecidos e mortos durante a vigência da ditadura civil militar e do governo Sarney, percorrendo um período de um quarto de século, iniciado em

primeiro de abril de 1964 e concluído em 5 de outubro de 1988, data em que foi promulgada a Constituição da República do Brasil que haveria de pavimentar o processo de redemocratização do país.

Do ponto de vista legislativo, aprovação da Lei número 9.140, em 4 de dezembro de 1995, sinaliza o reconhecimento pelas instituições do Estado da responsabilidade pelas mortes e pelo desaparecimento das pessoas que haviam participado da resistência ao regime arbitrário e ditatorial instalado com o golpe de 1964 e que foram cometidos até 15 de agosto de 1979, quando foi promulgada a Lei nº 6.683, da Anistia no Brasil.

Em seus anexos, são arrolados os nomes de 136 pessoas que foram consideradas como desaparecidas durante o regime ditatorial, como também é preconizada a criação de uma Comissão Especial sobre os Mortos e Desaparecidos Políticos com o objetivo de investigar e reconhecer os possíveis casos daquelas pessoas que haviam sido mortas ou foram consideradas desaparecidas durante a resistência contra a ditadura.

Não muito tempo depois a Lei nº 9.140/1995 sofreu duas modificações.

Em primeiro lugar por intermédio da Lei nº 10.536/2002 foi ampliado o prazo para que houvesse o reconhecimento das pessoas mortas e desaparecidas que haviam participado ou tivessem sido acusadas de se envolverem em atividades políticas até cinco de outubro de 1988.

A segunda alteração se estabeleceu por intermédio da Lei nº 10.875/2004 que passou a reconhecer a responsabilidade do estado brasileiro nos casos das pessoas que haviam sido mortas durante a realização de manifestações públicas e aquelas que foram levadas a cometerem suicídio para evitarem serem presas ou tirando a própria vida em razão das consequências e dos danos psicológicos que foram vítimas nos porões da ditadura.

A esse aparato legislativo somou-se a Lei nº 10.559, promulgada no dia 13 de novembro de 2002, criando a comissão de anistia vinculada ao Ministério da Justiça e abrindo o caminho para a

aprovação, em 18 de novembro de 2011, da Lei nº 12.528, que permitiu a criação da Comissão Nacional da Verdade.

Essas leis e a criação de mecanismos institucionais foram adotadas tardiamente, representam passos muito modestos no sentido de punir juridicamente os criminosos que assaltaram o Estado em 1964, mas foram importantes e cumpriram um papel significativo no avanço da transição democrática no Brasil.

Os movimentos políticos e sociais da classe trabalhadora, os familiares das vítimas, os partidos políticos comprometidos com a vigência do estado democrático, as organizações da sociedade civil e inúmeras personalidades artísticas, culturais e intelectuais de diferentes concepções ideológicas trouxeram para o debate público suas reivindicações para que houvesse a reparação moral e material das pessoas que haviam sido vitimadas durante a vigência do período ditatorial, que a verdade pudesse ser restabelecida, e o resgate e a preservação da memória dos que haviam participado da resistência pudesse ser resgatada, valorizada e encontrasse o seu lugar de direito na história nacional.

Nas linhas que se seguem trazemos uma relação dos ativistas sindicais, do campo e da cidade, que foram mortos ou considerados desaparecidos políticos, com o reconhecimento das instituições do Estado brasileiro e que foram arrolados nos relatórios "Direito a memória e a verdade", produzidos e organizados pela Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos, juntamente com o Relatório final da Comissão Nacional da Verdade, que foi criada no âmbito do Governo Federal com a prerrogativa de apurar as sistemáticas violações dos direitos humanos que foram realizadas no Brasil a partir de 1964.

No presente manuscrito, também, inventariamos os nomes dos militantes e dirigentes dos sindicatos rurais que foram mortos ou desapareceram, porém, a violência que foi perpetrada contra essas pessoas não foi, formalmente, reconhecida pelo Estado. Neste caso, as informações que apresentamos foram produzidas pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem terra (MST), pelas informações recolhidas em Conflitos no campo no Brasil, registrados entre 1985 e

1988, pela Comissão Pastoral da Terra (CPT), no estudo de Ana Carneiro e Marta Ciocari preocupado em localizar a repressão política no campo entre os anos de 1962 a 1985 e no portentoso levantamento realizado, no âmbito da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, por Gilney Amorim Viana, sobre os camponeses mortos e desaparecidos e publicados em 2013.

O expressivo registro da violência e o terrorismo de Estado praticado contra os militantes políticos e sindicais que atuavam nas áreas rurais do país, com o desmantelamento das entidades, a cassação dos dirigentes, os assassinatos de trabalhadores, prisões arbitrárias, o banimento social, a prática recorrente de torturas e assassinatos e a expulsão dos pequenos lavradores da terra estão associados à opção do governo ditatorial pelos complexos agroindustriais, pela efetivação do modelo agro açucareiro, do cultivo da soja em larga escala, do avanço do rebanho bovino nacional e demais atividades econômicas associadas ao capital internacional que pressupõem o controle da terra nas mãos de pouquíssimos proprietários. (Bauer, 2016)

O PERCURSO HISTÓRICO E A IMPORTÂNCIA SOCIAL DA COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE (CNV)

As denúncias contra os crimes perpetrados pelos representantes e autoridades do Estado brasileiro contra aqueles que ousaram resistir ao regime de exceção que havia se instalado no país ocorreram desde a primeira hora da instalação da ditadura no país em 1964.

O trabalho realizado pelo Comitê Brasileiro pela Anistia (CBA), em 1979, reunindo informações até então dispersas davam conta que, naquele momento, haviam sido registradas 301 pessoas mortas e outras 78 transformadas em desaparecidas políticas – o desaparecido político foi um eufemismo criado para se referir as pessoas que não tiveram o direito à sua própria morte, pois os vestígios mais elementares de sua existência foram destruídos, macabra e friamente.

As atividades do Comitê Brasileiro pela Anistia (CBA), dos ativistas dos direitos humanos, de representantes das entidades da

sociedade civil, dos amigos e parentes das vítimas, de intelectuais e de personalidades do mundo artístico e cultural constituíram as bases de um movimento social e político que haveria de pressionar as autoridades do Estado na assunção de suas responsabilidades e no reconhecimento dos crimes que foram cometidos contra as pessoas que ousaram enfrentar e resistir às arbitrariedades que foram cometidas entre 1964 e 1985 no seio da sociedade brasileira.

Com o avanço dos movimentos sociais, o fortalecimento da sociedade civil e a retomada da vida democrática no país, em 1995 foram aprovados a Lei nº 9.140, instituindo a Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos que, ao longo dos seus trabalhos, identificou a morte de mais 136 pessoas que haviam ousado resistir e lutar contra as arbitrariedades registradas pelo governo ditatorial que se apossou das instituições do Estado brasileiro a partir de 1964. Logo em seguida um dos nomes que havia sido inserido na lista foi retirado tendo em vista ter sido constatado que a sua morte havia ocorrido por razões naturais.

Após 12 anos de trabalhos, mais precisamente em 2007, a Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos trouxe a público o relatório "Direito à memória e à verdade", no qual, mesmo com algumas subtrações e indeferimentos de pedidos, eram oficialmente reconhecidos a inserção de 221 novos nomes, chegando a um total de 356 na macabra lista de mortos e desaparecidos políticos que haviam sido vitimados pelo Estado no Brasil.

No bojo destas discussões, em 2013, a Comissão da Verdade "Rubens Paiva", criada no âmbito da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP), retomou um levantamento que havia sido realizado, em 2009, pelos amigos e familiares das vítimas do regime ditatorial, identificando 437 nomes de pessoas que haviam sido mortas ou constavam como desaparecidas em razão de terem desenvolvido atividades políticas e sociais de resistência à ditadura civil militar que se instaurou no país por mais de 20 anos.

No final do ano de 2014, os integrantes da Comissão Nacional da Verdade (CNV) divulgaram o relatório final dos trabalhos que haviam realizado, dividindo-o em três tomos, nos quais eram

detalhados os nomes de 434 pessoas que haviam sido mortas ou seguiam sendo consideradas como desaparecidas políticas.

Com a promulgação da à Lei nº 9.140/1995, temos condições de identificar as pessoas que morreram ou foram consideradas desaparecidas no momento em que atuavam no movimento sindical urbano ou rural brasileiro. Do conjunto das pessoas que foram consideradas mortas ou dadas como desaparecidas pela Comissão Nacional da Verdade (CNV), 56 dos nomes que aparecem relacionados no relatório final desta comissão eram de sindicalistas.

Esses números assombrosos permanecem controversos, pois, levando-se outras fontes chegamos a relacionar 85 nomes de pessoas que atuavam no movimento sindical que foram mortas ou transformadas em desaparecidos políticos tendo em vista o desenvolvimento de suas atividades políticas e sindicais de resistência ao regime ditatorial, mas que não foram consideradas pelo estado brasileiro com vítimas de crimes políticos perpetrados pelas autoridades que o representavam naquela época.

Do conjunto destes nomes temos apenas o registro de um sindicalista urbano conhecido como Nilton que atuava junto aos trabalhadores ferroviários pernambucanos, as demais vítimas pertenciam aos quadros dos sindicatos rurais que, ao longo da história brasileira contemporânea sempre foram dura e cruelmente perseguidos, pelo seu vínculo com a luta pela reforma agrária no país.

Considerando, então, todos os casos reconhecidos ou não pelo Estado, alcançamos o trágico número de 141 pessoas mortas ou desaparecidas pelo seu envolvimento na organização e nas ações políticas e sindicais de questionamento e de resistência ao período de arbítrio e truculência que se instalou no país com o advento do golpe de Estado de 1964.

Na identificação desses macabros registros, encontramos os nomes de três (3) mulheres que se encontravam comprometidas com a luta sindical, são elas: Alceri Maria Gomes da Silva, Luiza Augusto Garlippe e Margarida Maria Alves.

Alceri Maria Gomes da Silva começou a sua vida política atuando na base do Sindicato dos metalúrgicos de Canoas (RS), com

o avanço do regime ditatorial passou a militar em São Paulo, envolvendo-se com a esquerda armada e sendo assassinada pelos agentes do Estado repressivo em 1970.

Luiza Augusto Garlippe era enfermeira de profissão, atuava junto aos movimentos populares da periferia de São Paulo e na Associação dos Funcionários do Hospital das Clínicas, quando optou pela luta armada contra a ditadura, participou da Guerrilha do Araguaia e foi considerada desaparecida nos meados de 1974, sendo que os seus vestígios mortais jamais foram localizados.

Margarida Maria Alves destacou-se na luta em defesa dos registros profissionais, do 13º salário, estabelecimento da jornada de 8 horas, enfim, dos direitos trabalhistas consagrados em lei, mas que não era consagrada a maioria dos trabalhadores rurais brasileiros. Sua atuação destemida à frente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Alagoa Grande, na Paraíba (PB), trouxe a ira dos grandes latifundiários da região que encomendaram a sua morte ocorrida em doze de agosto de 1983.

Em sua homenagem foi organizada a Marcha das Margaridas, uma tradicional manifestação realizada pelas trabalhadoras rurais desde o ano 2000, que reúne milhares de mulheres de todo o país.

A marcha é organizada por diversas organizações, como a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), a Central Única dos Trabalhadores (CUT) e a Marcha Mundial das Mulheres.

INFORMAÇÕES ESPARSAS SOBRE OS SINDICALISTAS QUE FORAM MORTOS E CONSIDERADOS DESAPARECIDOS POLÍTICOS DURANTE A VIGÊNCIA DA DITADURA CIVIL-MILITAR BRASILEIRA

Entre os 40 ativistas dos sindicatos urbanos que foram perseguidos e mortos ou transformados em desaparecidos políticos, 13 eram metalúrgicos, 6 atuavam no setor de transportes, sendo quatro ferroviários, tivemos ainda 2 trabalhadores considerados mortos e três desaparecidos no setor financeiro.

Os trabalhadores que atuavam na indústria metalúrgica foram mortos ou considerados desaparecidos políticos entre os anos de 1969 e 1979, sendo 8 do estado de São Paulo, 4 do Rio de Janeiro e 1 do Rio Grande do Sul.

Entre esses ativistas sindicais encontrava-se João Domingues da Silva, que havia participado da direção da emblemática greve dos metalúrgicos de Osasco (SP) em 1968, morto no mês de setembro de 1969, é considerado o primeiro dirigente sindical metalúrgico assassinado pelos representantes do Estado durante a ditadura civil-militar brasileira.

Outro nome que merece ser lembrado é o de Ângelo Arroyo, militante sindical na cidade de São Paulo (SP) desde a década de 1950 e dirigente do Partido Comunista do Brasil (PC do B). Arroyo e outros dois companheiros de partido foram brutalmente assassinados naquela que ficou conhecida como a Chacina da Lapa, em 16 de dezembro de 1976, numa operação do exército brasileiro contra o Comitê Central do PCdoB, então, localizado na Rua Pio XI, nº 767, no bairro paulistano da Lapa.

Dos ativistas sindicais que atuavam no setor ferroviário, três foram mortos em 1964 e outro em 1969, dentre eles, tínhamos:

- Onofre Dorneles, que havia ocupado a presidência da União dos Ferroviários Gaúchos, depois de ser detido e preso em diferentes oportunidades imediatamente após o golpe de Estado de 1964, morreu logo em seguida em virtude do sofrimento físico causado pelos espancamentos e torturas sofridas no cárcere;

- José de Souza atuava no Sindicato dos Ferroviários de Rio Janeiro (RJ), foi preso e morto imediatamente após a ação golpista, acusado pelas autoridades de ter tirado a própria vida ao se atirar do alto das dependências policiais e, ainda,

- Geraldo Bernardo da Silva era membro da direção de base do Sindicato dos Ferroviários da Central do Brasil, atuava no Rio de Janeiro, tinha sido detido e preso pelo seu papel na resistência política ao regime ditatorial, acabou sendo levado ao suicídio em 1969;

A situação da morte do ferroviário pernambucano conhecido como Nilton carece de melhores informações.

Em maio de 1966 foi registrada a morte de José Nobre Parente, ferroviário que trabalhava no estado do Ceará, mas que não temos a comprovação oficial dos seus vínculos com a militância sindical.

No setor financeiro entre 1970 e 1973 foram reconhecidos cinco mortos e desaparecidos políticos pelo seu envolvimento nos movimentos de resistência ao regime ditatorial então vigente no Brasil. Os nomes destes trabalhadores do setor bancário são estes:

- Aluísio Palhano Pedreira Ferreira, havia atuado como presidente do Sindicato dos Bancários do Rio de Janeiro (RJ), da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Empresas de Crédito e ocupava a direção do Comando Geral dos Trabalhadores (CGT), em 1971, ano em que foi considerado desaparecido pela Comissão Nacional da Verdade (CNV);

- José Toledo de Oliveira, dirigente bancário no Rio de Janeiro (RJ), desapareceu em 1972;

- Paulo Roberto Pereira Marques, membro da direção do Sindicato dos Bancários de Belo Horizonte (MG), foi declarado desaparecido em 1973;

- Abelardo Rausch de Alcântara, atuava em Brasília (DF) e

- José Júlio de Araújo militava em Belo Horizonte (MG) quando foram assassinados.

José Toledo de Oliveira e Paulo Roberto Pereira Marques eram militantes do PCdoB, integrados no trabalho de campo na região do Araguaia, na confluência entre os estados do Pará, Maranhão e Tocantins, quando desapareceram e os seus vestígios mortais jamais foram resgatados.

Os registros oficiais apontam que os 40 sindicalistas urbano desapareceram ou foram mortos entre os anos de 1964 e 1979, sendo que o portuário Antogildo Pascoal Viana, dirigente da Federação Nacional dos Estivadores e do Comando Geral dos Trabalhadores (CGT) foi considerado o primeiro líder sindical a ser assassinado pela ditadura em abril de 1964.

A Comissão Nacional da Verdade (CNV) considera Santo Dias da Silva, ativo e destacado militante do movimento de oposição sindical Metalúrgica de São Paulo (MOSMSP), assassinado pela

Polícia Militar do Estado de São Paulo durante a realização de uma greve a última vítima fatal entre os sindicalistas que foram mortos pelo regime ditatorial.

O número de ativistas e sindicalistas rurais mortos ou considerados desaparecidos durante os anos em que vigorou a ditadura civil militar e o período da chamada transição democrática alcançou a assombrosa marca de 101 pessoas.

Do conjunto deste macabro número de vítimas, o Estado brasileiro reconhece a responsabilidade pela morte de apenas 17 dirigentes sindicais. Essa considerável diferença sinaliza que os trabalhos da Comissão Nacional da Verdade (CNV) foram encerrados de forma prematura e precisam ser retomados com urgência pelas autoridades que conduzem as instituições do país para que os crimes que foram cometidos pelo Estado contra os cidadãos não fiquem impunes e fomentem a consciência política de que jamais se repitam na história brasileira.

Por se tratar de um período de intensa repressão contra o movimento sindical, os registros de cassações de mandatos, de inúmeras intervenções nos sindicatos, das perseguições políticas, prisões arbitrárias e ilegais, torturas, mortes e dos desaparecidos entre os anos de 1965 a 1968 são escassos ou foram destruídos voluntariamente pelas autoridades do país.

No âmbito da história da classe trabalhadora, o ano de 1968 ficou marcado pela realização das greves dos metalúrgicos de Osasco (SP), Contagem (MG) e outras categorias profissionais espalhadas pelo país.

Embora o Estado reconheça que 10 pessoas foram mortas nas manifestações públicas pelas forças policiais, tenha sido decretado o famigerado Ato Institucional número 5 (AI-5), que haveria de intensificar ainda mais as ações repressivas e as medidas de exceção contra os movimentos políticos e sociais, oficialmente, em 1968, nenhum dirigente sindical foi considerado morto ou desaparecido pelo Estado brasileiro.

Nos primórdios do regime ditatorial suas vítimas foram feitas de forma seletiva contra os dirigentes sindicais que atuavam em prol dos direitos trabalhistas e da organização da classe trabalhadora.

Dos fins da década de 1960 até os meados dos anos 1970, os sindicalistas mortos ou considerados desaparecidos apresentam vínculos com a resistência política e armada à ditadura que vigorava no país, também, os casos envolvendo a perseguição dos sindicalistas urbanos aumentaram, sendo que no total tivemos 29 militantes sindicais urbanos e doze rurais considerados mortos ou desaparecidos políticos neste fatídico período.

Não menos trágicos foram os anos que se seguiram, principalmente, atingindo as pessoas que atuavam no meio rural, envolvendo a participação de grandes proprietários de terras, jagunços, pistoleiros, policiais militares e demais autoridades do Estado que se mostravam coniventes e omissas diante do extermínio dos sindicalistas que lutavam em defesa da reforma agrária e dos direitos dos trabalhadores rurais.

Durante a década de 1980 foram assassinados 61 dirigentes e ativistas sindicais em praticamente todos os Estados da federação, inclusive, no Distrito Federal (DF). No que se refere ao sindicalismo rural, a maioria das pessoas foram mortas em Pernambuco (PE), com 31 casos registrados, sendo que entre essas vítimas tínhamos 10 pessoas que eram presidentes de sindicatos de trabalhadores rurais no momento em que tiveram suas vidas ceifadas pela brutalidade do regime ditatorial, então, vigente no país.

Os estados do Rio de Janeiro (RJ) e de São Paulo (SP) registraram o maior número de sindicalistas urbanos mortos ou de pessoas consideradas como desaparecidas políticas, perfazendo um total de 29 vítimas da truculência governamental.

SINDICALISTAS MORTOS E DESAPARECIDOS POLÍTICOS RECONHECIDOS PELO ESTADO

Tendo como referência a Lei nº 9.140/1995 e o Relatório final da Comissão Nacional da Verdade (CNV), o estado brasileiro

reconheceu como sendo de sua responsabilidade o caso de 434 pessoas que foram mortas ou consideradas como desaparecidas políticas durante a vigência da ditadura civil militar instalada no país em 1964. Deste total, nada menos do que 56 pessoas atuavam no movimento sindical, sendo que tínhamos entre elas três mulheres, 39 sindicalistas urbanos e 17 que atuavam no meio rural.

No mesmo ano em que foi decretado o golpe de Estado foram registrados o número de oito mortes e desaparecidos políticos, este número seria suplantado em 1971, um dos mais violentos e repressivos do regime, com nove ocorrências reconhecidas pelo Estado brasileiro.

A seguir apresentamos a cronologia, os nomes e algumas informações sobre os ativistas sindicais que foram mortos ou considerados como desaparecidos políticos pelo Estado brasileiro sem ter a pretensão de estarmos realizando a história de suas vidas, mas, sim, de registrar a sua presença dessas pessoas na história da luta pelo estabelecimento da democracia no Brasil.

Em 1964 foram registrados os casos de:

- Antogildo Pascoal Viana, de 41 anos de idade, dirigente da Federação Nacional dos Estivadores e do Comando Geral dos Trabalhadores (CGT), morto no dia 8 de Abril de 1964 (CNV, 2014, p. 132), no Hospital do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas do Rio de Janeiro (J);

- Benedito Pereira Serra, de 51 anos, presidente da União dos Lavradores da Zona Bragantina era o diretor da União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Pará, quando morreu no dia 16 ou 18 de maio de 1964, nas dependências do Hospital Militar de Belém (PA) (CNV, 2014, p. 163);

- João Alfredo Dias, mais conhecido como Nego ou João Fubá era dirigente da Liga Camponesa de Sapé, quando foi considerado desaparecido, em setembro de 1964, no estado da Paraíba (PB) (CNV, 2014, p. 170);

- José de Souza, de 32 ou 33 anos, era dirigente do Sindicato dos Ferroviários do Rio de Janeiro (RJ), quando foi torturado e

assassinado, no dia 17 de Abril de 1964, no Departamento de Ordem Política e Social (DOPS), do Rio de Janeiro (RJ) (CNV, 2014, p. 143);

- Newton Eduardo de Oliveira, de 42 anos, foi presidente da Federação Nacional dos Trabalhadores nas Indústrias Gráficas e membro da direção do Comando Geral dos Trabalhadores (CGT), quando foi dado como falecido em primeiro de setembro de 1964, na cidade do Rio de Janeiro (RJ) (CNV, 2014, p. 175);

- Onofre Ilha Dornelles, de 46 anos, era presidente da União dos Ferroviários Gaúchos, quando faleceu em 28 de dezembro de 1964, na Santa Casa de Santa Maria, no Rio Grande do Sul (RS) (CNV, 2014, p. 186);

- Pedro Inácio de Araújo, também, conhecido como Pedro Fazendeiro, era vice-presidente da Liga Camponesa de Sapé e dirigente da Federação das Ligas Camponesas da Paraíba (PB), quando foi considerado desaparecido em setembro de 1964 (CNV, 2014, p. 178) e

- Pedro Domiense de Oliveira, de 42 anos, foi presidente das Classes Fardadas do Departamento dos Correios e Telégrafos de Salvador (BA), feneceu no dia 7 ou 9 de maio de 1964, no pronto-socorro Getúlio Vargas na cidade baiana de Salvador (CNV, 2014, p. 154).

Em 18 de Março de 1967, ocorreu a extermínio de Inocêncio Pereira Alves, de 67 anos, militante e fundador do Sindicato dos Alfaiates de Feira de Santana (BA), na cidade de Salvador (BA).

Em 1969 ocorreram os seguintes desaparecimentos e destruições de vidas causadas pelo regime ditatorial:

- Geraldo Bernardo da Silva, de 43 anos, membro do comitê sindical do Sindicato dos Ferroviários da Estrada de Ferro Central do Brasil, morreu no dia 17 de julho, no prédio da sede da Rede Ferroviária Federal no Rio de Janeiro (CNV, 2014, p. 317);

- João Domingues da Silva, de 20 anos, militante e liderança de base do Sindicato dos Metalúrgicos de Osasco (SP), acabou sendo executado no dia 23 de setembro na cidade de São Paulo (CNV, 2014, p. 335);

- Virgílio Gomes da Silva, de 36 anos, era diretor do Sindicato dos Químicos de São Paulo (SP), inicialmente foi considerado desaparecido, em setembro de, posteriormente, no ano de 2004, os seus restos mortais foram descobertos no cemitério paulistano da Vila Formosa o que permitiu se descobrir que esse dirigente sindical foi assassinado no dia 29 de setembro de 1969.

No ano de 1970 temos os seguintes casos identificados nas páginas do Relatório final da Comissão Nacional da Verdade (CNV):

- Abelardo Rausch de Alcântara, de 42 anos, era militante do Sindicato dos Bancários de Brasília e da Associação dos Funcionários da Sociedade de Abastecimento de Brasília, quando morreu no dia 13 de fevereiro no Distrito Federal (DF) (CNV, 2014, p. 393);

- Alceri Maria Gomes da Silva, de 26 anos, atuava no Sindicato dos Metalúrgicos de Canoas (RS), participava da resistência política ao regime ditatorial quando foi eliminada, no dia 17 de maio, na cidade de São Paulo (CNV, 2014, p. 446);

- Antônio Raymundo de Lucena, de 48 anos, militava no Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo, acabou sendo morto em 20 de fevereiro, na cidade paulista de Atibaia (CNV, 2014, p. 400);

- Cassimiro Luiz de Freitas, de 57 anos, militante do sindicalismo rural, morreu no dia 19 de março, na cidade goiana de Pontalina (CNV, 2014, p. 405);

- Dorival Ferreira, de 38 anos, era militante do sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias da Construção Civil de Osasco (SP), quando foi considerado falecido no dia 3 de abril de 1970 nesta mesma cidade (CNV, 2014, p. 411);

- Olavo Hansen, de 32 anos, atuou na base do Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo e do Sindicato dos Químicos de Santo André e região, expirou na cidade de São Paulo, no dia nove de maio.

Em 1971 as atrocidades cometidas pela ditadura civil militar se abateram sobre a vida dessas pessoas:

- Aluísio Palhano Pedreira Ferreira, de 48 anos, era presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Empresas de Crédito e vice-presidente do Comando Geral dos Trabalhadores (CGT), vivia

na cidade do Rio de Janeiro, mas foi considerado desaparecido, no dia 9 de maio, em São Paulo (SP) (CNV, 2014, p. 615);

- Amaro Luís de Carvalho, de 40 anos, era dirigente do sindicato dos Trabalhadores Rurais de Barreiros (PE), quando pereceu na casa de detenção de Recife (PE), no dia 22 de agosto (CNV, 2014, p. 701);

- Denis Casemiro, de 28 anos, atuava no Sindicato dos Lavradores de Votuporanga (SP), quando desapareceu na cidade de São Paulo, no dia 18 de maio (CNV, 2014, p. 611);

- Devanir José de Carvalho, de 27 anos, atuava na base do Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo do Campo e Diadema (SP), foi assassinado entre os dias 5 e 7 de maio, na cidade de São Paulo (CNV, 2014, p. 576);

- Félix Escobar Sobrinho, de 48 anos, foi trabalhador rural e comerciário, atuando no sindicato dos Empregados no comércio de Duque de Caxias e São João do Meriti (RJ), no sindicato dos Comerciários do Rio de Janeiro e no Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Duque de Caxias, desapareceu na Cidade do Rio de Janeiro, entre os meses de setembro e outubro (CNV, 2014, p. 746);

- Joaquim Alencar de Seixas, de 49 anos, era militante do Sindicato dos Petroleiros do Rio de Janeiro, quando foi morto, na cidade de São Paulo, no dia 17 de abril (CNV, 2014, p. 543);

- José Campos Barreto, de 24 anos, expressiva liderança do Sindicato dos Metalúrgicos de Osasco (SP), participou da resistência armada ao regime ditatorial e foi mortificado em Brotas de Macaúbas (BA), no dia 17 de setembro (CNV, 2014, p. 728);

- Luiz Hirata, de 27 anos, era membro da coordenação política da Oposição Metalúrgica de São Paulo, quando foi suprimido, na cidade de São Paulo, no dia 20 de dezembro (CNV, 2014, p. 611);

- Mariano Joaquim da Silva, de 41 anos, atuava nas Ligas Camponesas e no Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Timbaúba (PE), quando desapareceu na cidade do Rio de Janeiro, no dia 31 de maio (CNV, 2014, p. 611).

Em 1972 foram mortos ou considerados desaparecidos políticos pela CNV os seguintes militantes sindicais:

- Amaro Félix Pereira, de 42 anos, ativo militante do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Barreiros, foi considerado desaparecido político entre os anos de 1971 e 1972, no estado de Pernambuco (PE) (CNV, 2014, p. 791);

- Getúlio de Oliveira Cabral, de 30 anos, atuava no sindicato dos metalúrgicos do Rio de Janeiro (RJ), quando foi morto no dia 29 de dezembro (CNV, 2014, p. 1090);

- José Inocêncio Barreto contava com 31 anos e atuava no Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Escada, Pernambuco, quando foi assassinado no dia 5 de outubro (CNV, 2014, p. 1060);

- José Júlio de Araújo, de 29 anos, era militante de base do Sindicato dos Bancários de Belo Horizonte (MG) e desenvolvia atividades de resistência política à ditadura, no momento em foi trucidado na cidade de São Paulo, no dia 18 de agosto (CNV, 2014, p.1002) e

- José Toledo de Oliveira tinha 31 anos, atuou na base do Sindicato dos Bancários do Rio de Janeiro, foi diretor da Associação dos funcionários do banco de Crédito Real de Minas Gerais, participava da Guerrilha do Araguaia (PA), quando foi morto em setembro (CNV, 2014, p.1002).

Em 1973 tivemos as seguintes pessoas consideradas desaparecidas políticas ou mortas sob a responsabilidade do Estado brasileiro, conforme se consta no relatório final da Comissão Nacional da verdade (CNV):

- José Porfírio de Souza tinha 60 anos, atuava no sindicalismo rural nas regiões goianas de Trombas e Formoso, foi um dos realizadores do Congresso Nacional dos Camponeses, realizado na cidade de Belo Horizonte (MG), em 1961, era membro da direção da Associação dos Trabalhadores Camponeses de Goiânia, quando desapareceu, em Brasília (DF), no dia 07 de julho (CNV, 2014, p.1253);

- Luiz Ghilardini foi militante portuário no Rio de Janeiro (RJ) e em Santos (SP), tinha 52 de anos, quando foi assassinado, no Rio de Janeiro (RJ), no dia 04 de janeiro (CNV, 2014, p.1131);

- Manoel Aleixo da Silva, de 42 anos, atuava nas Ligas Camponesas, quando foi eliminado, em Ribeirão (PE), em 29 de agosto (CNV, 2014, p.1281);

- Paulo Roberto Pereira Marques, de 24 anos, atuou na base do Sindicato dos Bancários de Belo Horizonte, participava da resistência armada ao regime ditatorial, na região paraense do Araguaia, quando foi considerado desaparecido no dia 25 de dezembro (CNV, 2014, p.1495) e

- Vitorino Alves Moitinho, de 24 anos, militava no Sindicato dos Metalúrgicos do Rio de Janeiro, quando foi considerado evanescido, na cidade do Rio de Janeiro (RJ) no mês de outubro (CNV, 2014, p.1384).

No ano de 1974, conforme dados apurados pela CNV, essas pessoas que nominamos a seguir foram mortas ou consideradas como desaparecidas políticas pelo papel que representaram na resistência à ditadura civil militar que havia se instalado, de forma golpista, no país em 1964:

- Afonso Henrique Martins Saldanha, de 56 anos, era presidente do Sindicato dos Professores do Município do Rio de Janeiro, quando foi morto, nesta cidade, no dia 8 de dezembro (CNV, 2014, p.1739);

- Antonio Ferreira Pinto, também, conhecido como Antonio Alfaiate atuava no Sindicato dos Alfaiates do Estado da Guanabara (GB), tinha 41 anos de idade, quando foi considerado desaparecido, no dia 21 de abril, enquanto participava da Guerrilha do Araguaia (PA) (CNV, 2014, p.1518);

- Daniel Ribeiro Callado, apelidado de Doca, de 33 anos, era militante da base do Sindicato dos Metalúrgicos do Rio de Janeiro, desapareceu no dia 28 de julho, enquanto participava da organização da resistência armada ao regime ditatorial na região paraense do Araguaia (CNV, 2014, p.1674);

- João Massena Melo, de 54 anos, atuava no Sindicato dos Metalúrgicos do Rio de Janeiro, desapareceu, em São Paulo (SP), no dia 03 de abril (CNV, 2014, p.1630);

- Luiza Augusta Garlippe, de 33 anos, atuava na Associação dos Funcionários do Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina da

Universidade de São Paulo (FMUSP), foi considerada desaparecida, entre os meses de maio e julho, enquanto participava da Guerrilha do Araguaia (CNV, 2014, p.1560) e

- Nelson Lima Piahy, de 32 anos, era ativista do Sindicato dos Petroleiros da Bahia, desapareceu no Araguaia (PA), em 2 de janeiro (CNV, 2014, p.1549).

Em 1975, tivemos os seguintes casos oficializados pela CNV:

- Armando Teixeira Frutuoso, de 52 anos, era presidente do Sindicato dos Trabalhadores da Light, quando desapareceu, na cidade do Rio de Janeiro (RJ), no mês de setembro (CNV, 2014, p.1778);

- Flávio Ferreira da Silva, de 40 anos, atuava no Sindicato dos Jornalistas Profissionais de Minas Gerais, quando foi chacinado, na cidade de Belo Horizonte (MG), no dia 14 de abril (CNV, 2014, p.1761);

- Itair José Veloso, de 44 anos, era Diretor do Sindicato dos Trabalhadores da Construção Civil de Niterói e Nova Iguaçu, Secretário Geral da Federação dos Trabalhadores da Construção Civil do Rio de Janeiro, quando foi dado como desaparecido, na cidade do Rio de Janeiro (RJ), no dia 22 de maio (CNV, 2014, p.1764) e

- Nestor Vera, atuava como tesoureiro da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), tinha 59 anos de idade quando foi considerado desaparecido político, na cidade de São Paulo, em abril de 1975 (CNV, 2014, p.1757).

No ano de 1976, a CNV registrou os assassinatos de Ângelo Arroyo, de 48 anos, na cidade de São Paulo (SP), pelas hostes repressivas abrigadas no interior do Estado brasileiro, no dia 16 de dezembro (CNV, 2014, p.1874) e de Manoel Fiel Filho, militante do Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo no dia 17 de Janeiro (CNV, 2014, p.1811).

Em 1978, a CNV relatou o desaparecimento político, na cidade paulista de Santos, de Odair José Brunocilla, de 40 anos, então, diretor do Sindicato dos Despachantes Policiais de São Paulo, no dia seis de maio (CNV, 2014, p.1911).

No ano de 1979, a CNV reconheceu os depauperamentos de Aduino Freire da Cruz, paraibano, de 55 anos, membro da direção Nacional das Ligas Camponesas, assassinado no dia 13 de maio, na cidade do Rio de Janeiro (CNV, 2014, p.1928) e de Santo Dias da Silva, de 37 anos, importante liderança da Oposição Sindical Metalúrgica de São Paulo, no dia 30 de outubro (CNV, 2014, p.1938).

Em 1980 foram registrados os casos de Raimundo Ferreira Lima, conhecido como Gringo, de 43 anos, militante do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Conceição do Araguaia (PA), região em que foi assassinado no dia 29 de maio (CNV, 2014, p.1938) e de Wilson de Souza Pinheiro, de 47 anos, presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Brasília, localidade acreana localidade acreana em que foi morto no dia 21 de julho. (CNV, 2014, p.1972).

No ano de 1983, no dia se registrou o assassinato de Margarida Maria Alves, de 50 anos, presidenta do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Alagoa Grande (PB), no dia 12 de agosto, nesta mesma localidade paraibana (CNV, 2014, p.1980).

Finalmente, em 1985, no relatório da Comissão Nacional da Verdade, será reconhecida pelo Estado brasileiro, a morte de Nativo da Natividade de Oliveira, de 32 anos, Presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Carmo do Rio Verde e Secretário Rural da Central Única dos Trabalhadores (CUT) no Estado de Goiás, ocorrida na cidade de Carmo do Rio Verde (GO), 23 de outubro (CNV, 2014, p.1990).

A partir de 1964 se registrou um expressivo número de sindicalistas que foram exterminados ou desapareceram sem o devido reconhecimento pelo Estado brasileiro das suas responsabilidades nestes trágicos acontecimentos.

Partimos do pressuposto de que os nomes dessas pessoas precisam ser lembrados da mesma forma que ocorreu com aquelas que foram reconhecidas oficialmente como vítimas das instituições estatais a partir do golpe de Estados e da instauração da ditadura civil militar no Brasil em 1964.

Em 1964, foram registrados os seguintes assassinatos e desaparecimentos políticos sem o devido reconhecimento do Estado pelas suas responsabilidades nestes trágicos acontecimentos:

- Albertino José de Oliveira participava da Liga Camponesa de Vitória de Santo Antão, quando foi morto em abril de 1964, no Engenho São José, localizado na cidade pernambucana de Vitória de Santo Antão (MST, 1987, p. 27);

- Antônio Teixeira, Presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Nova Cruz, o seu desaparecimento foi comunicado às autoridades da cidade de Nova Cruz, no Rio Grande do Norte (MST, 1987, p. 28);

- Antônio Galdino era o Presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Mari quando foi assassinado, nesta mesma localidade da Paraíba, no dia 15 de Janeiro (Carneiro; Ciocari, 2011, p. 103);

- José da Cruz, Presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Ceará-mirim, teve o seu desaparecimento comunicado às autoridades do Rio Grande do Norte (RN) em 1964 (MST, 1987, p. 28);

- Manoel Pereira, ex-presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Ceará-mirim, teve o seu desaparecimento comunicado às autoridades potiguares em 1964 (MST, 1987, p. 28);

- Manoel Xavier da Silva, Presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Nísia Floresta, no Rio Grande do Norte (RN), localidade em que desapareceu (MST, 1987, p. 28);

- Nilton era o tesoureiro da Cooperativa dos Ferroviários de Pernambuco (PE), quando foi considerado falecido na cidade de Recife (Alves, 1996, p. 84);

- Pedro Inácio da Silva, Presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de São José de Mapibu, teve o seu desaparecimento comunicado às autoridades rio-grandense-do-norte (MST, 1987, p. 28).

Em 1966, no dia 4 de dezembro, na praça central da cidade de Marialval (PE), ocorreu o extermínio de Mário Batista da Silva, de 21 anos, secretário do Sindicato dos Trabalhadores na Lavoura Canavieira de Marial (Viana, 2013, p. 61).

No ano de 1967 foram vítimas do regime ditatorial as seguintes pessoas que atuavam no movimento sindical brasileiro:

- Domingos Inácio da Silva atuava no Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Nazaré da Mata, quando foi morto nesta localidade pernambucana (Viana, 2013, p. 59) e

- Manuel Tenório da Silva era membro da direção dos Trabalhadores Rurais de Vicência, quando foi suprimido nesta cidade de Pernambuco (PE) (Viana, 2013, p. 59).

No ano de 1970, José Benedito da Silva, militante do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Palmares, foi assassinado no mês de junho nesta cidade pernambucana (Carneiro; Cioccarri, 2011, p. 72-3).

Em 1972, no dia 23 de setembro, Joaquim Inácio da Silva, Presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Machados (PE) foi assassinado (Viana, 2013, p. 60).

No dia 8 de janeiro de 1975, na fazenda Pindaré, em Santa Luzia (MA), ocorreu o falecimento de João Palmeiras Sobrinho, ex-presidente do sindicato dos Trabalhadores Rurais de Imperatriz (Viana, 2013, p. 60).

No mês de julho de 1976, em Brejão (PE), ocorreu o extermínio de Lucas Francisco da Silva, presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Brejão (MST, 1987, p. 133), como, também, de Luizão, membro do Conselho do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Monte Alegre de Sergipe, no mês de maio (MST, 1987, p. 133-4).

No dia 14 de dezembro de 1977, na cidade pernambucana de Sirinhaém, registrou-se o óbito de Júlio Santana, então, diretor do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Sirinhaém (Viana, 2013, p. 61).

Em 1979 ocorreram três homicídios de dirigentes sindicais rurais, são eles:

- Durval Ventura de Souza, presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Frutal, no dia 22 de novembro, na cidade de Frutal (MG) (MST, 1987, p. 186);

- Francisco Rosa da Silva, no dia 8 de setembro, presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Paulo Jacinto, em Paulo Jacinto (AL) (MST, 1987, p. 173) e

- Raimundo Félix da Silva, presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Serra Talhada, morto em Alto do Bom Jesus (PE), no dia 17 de outubro (MST, 1987, p. 173).

Em 1980 tivemos esses trabalhadores rurais massacrados:

- João Antero da Silva, membro do sindicato dos Trabalhadores Rurais de Tuntum, no dia 20 de maio, na localidade maranhense de Tuntum (MST, 1987, p. 208);

- João Mendes de Souza, diretor Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Colinas de Goiás, teve o seu óbito registrado no dia 27 de dezembro, na cidade goiana de Colina de Goiás (Viana, 2013, p. 64) e

- José Francisco dos Santos, presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Correntes, no dia 15 de agosto, na cidade pernambucana de Correntes (Viana, 2013, p. 63).

No ano de 1981 foram mortos cinco dirigentes do sindicalismo rural brasileiro, conforme segue:

- Francisco Jacinto Oliveira, do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Conceição do Araguaia, na cidade paraense de Conceição do Araguaia, no dia 2 de junho (Viana, 2013, p. 282);

- José Bezerra da Silva, do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Bonito, na cidade de Bonito (PE) (Viana, 2013, p. 65);

- José Pedro dos Santos, presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Capela, morto no dia 28 de março, na cidade alagoana de Capela (MST, 1987, p. 227);

- Marcelo dos Santos, do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Codó, no dia 10 de maio, no vilarejo de Cajazeiras, em Codó (MA) (MST, 1987, p. 235) e

- Sebastião de Souza Oliveira, do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Viseu, morto no dia 8 de janeiro, em Vila do Alegre (PA) (MST, 1987, p. 240).

Em 1982 tivemos dois dirigentes sindicais rurais falecidos. São eles:

- Avelino Ribeiro da Silva, do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Santarém, assassinado no dia 24 de março, na localidade paraense de Igarapé Preto (MST, 1987, p. 272) e

- Elias Zi Costa Lima, presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Santa Luzia, morto em 21 de novembro, na cidade maranhense de Santa Luzia (MST, 1987, p. 265).

Em 1983 foram chacinados os seguintes sindicalistas:

- Jesus Matias de Araújo, diretor do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Brasiléia, morreu no dia 02 de dezembro, na cidade acreana de Brasiléia (Viana, 2013, p. 67);

- José Milan, dirigente da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), foi morto na Colônia Bananal, em Paragominas (PA), em 28 de setembro (Viana, 2013, p. 67) e

- Josias Paulino de Almeida, membro do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Ibirimir, assassinado, em Ibirimir (PE), no dia 15 de agosto (MST, 1987, p. 310).

Em 1984, momento em que o país vivia as grandes mobilizações pela retomada das eleições diretas para Presidente da República, com milhões de manifestantes ocupando as ruas e as praças públicas em defesa da retomada da democracia no Brasil, mais de uma dezena de dirigentes sindicais foram massacrados nos estertores do regime ditatorial que havia se instalado no país 20 anos atrás.

Dentre essas pessoas podemos citar:

- Anastácio Abreu de Lima, diretor do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Rio Tinto, foi morto, cidade paraibana de Rio Tinto, no dia 10 de novembro (MST, 1987, p. 353);

- Benedito Alves Bandeira, presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Tomé-Açu, foi assassinado no dia 4 de julho, em Tomé-Açu (Viana, 2013, p. 69);

- Cantídio Diniz, ativista do sindicalismo rural maranhense, morreu em 29 de fevereiro na cidade de Joselândia (MST, 1987, p. 334);

- Deocláudio Pereira da Silva, presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Passira, foi morto no dia 23 de julho nesta localidade pernambucana (MST, 1987, p. 356);

- Eloy Ferreira da Silva, presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de São Francisco, morto em 16 de dezembro, na cidade de Serra das Araras (MG) (MST, 1987, p. 342);

- Hugo Ferreira de Souza, secretário do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Arapoema, faleceu no povoado goiano de Pau Seco, no dia nove de agosto (MST, 1987, p. 328);

- João, militante do movimento sindical rural, na cidade de Porto Nacional, em Goiás (I CONCLAT, 1984);

- Joel José da Silva, tesoureiro do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Pilar, foi morto no dia 17 de fevereiro, na cidade Alagoana de Pilar (Viana, 2013, p. 68);

- José Cícero de Lima, presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Viçosa e integrante da comissão nacional pro-Central Única dos Trabalhadores (Pró-CUT), morreu assassinado no dia seis de janeiro, na sede do sindicato, localizado na cidade alagoana de Viçosa;

- José Machado, ativista do sindicalismo Rural maranhense, foi assassinado no dia 29 de março na cidade de São Luís (Viana, 2013, p. 69);

- José Noel Teixeira, membro do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Barreiros, foi morto no mês de novembro, na região pernambucana conhecida como Engenho Roncador, no município de Barreiros (MST, 1987, p. 357);

- Manuel Alves de Araújo, secretário do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Tatuá, foi morto nesta localidade cearense no dia 22 de julho (MST, 1987, p. 325);

- Raimundo Alves da Silva, tesoureiro do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Santa Luiza, no Maranhão, foi morto nesta mesma localidade no dia 17 de setembro (MST, 1987, p. 335) e

- Sebastião da Rosa Paz, presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Uruaçu, pereceu no dia 28 de agosto, nesta mesma localidade Goiana (MST, 1987, p. 328).

Em 1985, ano por muitos considerados como o último, no período ditatorial instalado pelo golpe de Estado de 1964, houve um

expressivo número de pessoas constringidas mortalmente pela truculência do regime:

- Antonio Ferreira da Silva, membro do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Santa Luzia, foi morto, na cidade maranhense de Santa Luzia, no dia 17 de setembro (MST, 1987, p. 386);

- Ariston Alves dos Santos, Delegado sindical do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Paragominas, teve o seu assassinato ocorrido, em Paragominas (PA), no dia 04 de julho (Viana, 2013, p. 76);

- Evandir Pereira da Silva, do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Aliança, morreu em 03 de setembro, nesta localidade pernambucana (MST, 1987, p. 422);

- Francisco Carneiro de Souza Filho, militante sindical em Itarema (CE), foi assassinado no dia 28 de julho (MST, 1987, p. 370);

- Gonçalo Ferreira Campos Sousa (ou Souza Campos) era delegado sindical do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Lago da Pedra, quando faleceu, nesta mesma localidade maranhense, no dia 11 de agosto (MST, 1987, p. 384);

- João Canuto de Oliveira, presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Rio Maria, morreu no dia 18 de dezembro, no município de Rio Maria (PA) (MST, 1987, p. 420);

- José ou Zezinho Careca, militante sindical do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Santa Luzia pereceu, na localidade maranhense de Arapari, no dia 16 de junho (MST, 1987, p. 382);

- João Gomes da Silva, ativista do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Capelinha finou-se na cidade de Capelinha (MG), no dia 01 de fevereiro (Viana, 2013, p. 76);

- Lázaro Pereira Sobrinho, delegado sindical do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Xinguara, faleceu nesta mesma localidade paraense, no dia 20 de janeiro (MST, 1987, p. 406);

- Pedro Gonçalves da Silva, delegado sindical do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Maraial, morreu nesta cidade pernambucana no dia 08 de maio (Viana, 2013, p. 74);

- Policarpo de Souza, ativista do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Xinguara, foi morto, em Castanhal Itaipavas, no Pará, no dia 17 de março (MST, 1987, p. 408);

- Salvador Alves dos Santos, dirigente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Paragominas faleceu, nesta cidade do Pará, no dia 16 de setembro (Viana, 2013, p. 75) e

- Zacarias José dos Santos, membro do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Marcionílio Souza acabou trucidado, nesta localidade baiana, no dia 13 de agosto (MST, 1987, p. 368).

Em 1986, essas pessoas foram exterminadas pelo seu vínculo com a luta sindical e a defesa dos direitos dos trabalhadores rurais:

- Antonio Fontenelle foi morto no Povoado Centro do Aguiar-Lago do Junco, no Maranhão, no dia 17 de maio (MST, 1987, p. 448);

- Manoel Messias de Souza, militante do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Ribeirão Cascalheira, no estado de Mato Grosso (MT), no dia 5 de agosto (MST, 1987, p. 453) e

- Severino Moreira da Silva finou-se, na cidade de Itabaiana (PB), no dia 12 de setembro (CUT, 1986).

No ano de 1987, tivemos o registro dos assassinatos dos seguintes militantes e dirigentes sindicais:

- Antonio José da Silva, morto em 17 de outubro, em Moreno (PE) (Viana, 2013, p. 78);

- Gedeão Lustosa Ribeiro, presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Igarapé Grande, morto nesta região do Maranhão (MA), em 27 de julho (CUT, 1987);

- José Severino da Silva faleceu, em Camutanga (PE), no dia 03 de maio (CPT, 1988);

- Natanael Francisco da Silva, assassinado em São Benedito do Sul (PE), no dia 26 de janeiro (Viana, 2013, p. 77);

- Raimundo de Jesus Silva feneceu, em Bom Jardim (MA), no dia 12 de março (CPT, 1988) e

- Virgílio Serrão Sacramento, presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Moju, no Pará (PA), foi assassinado no dia 05 de abril (Viana, 2013, p. 78).

Em 1988, pouco antes da retomada das eleições diretas para presidente da República, marco importante do processo de redemocratização no Brasil, foram registrados os seguintes trucidamentos de dirigentes sindicais rurais no país:

- Francisco Domingos Ramos era o presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Pancas, no Espírito Santo (ES), quando assassinado no dia 5 de fevereiro (Viana, 2013, p. 79);

- Genésio Alves de Oliveira, foi morto na cidade de Bajarú, no Pará (PA), no dia 19 de fevereiro (CPT, 1988);

- Ivair Higino de Almeida, ativista do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Xapuri, no Acre (AC), morreu assassinado no dia 18 de junho (CPT, 1989);

- José Dias de Matos, ex-presidente e secretário-geral do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Itaobim, faleceu nesta mesma cidade mineira no dia 4 de janeiro de 1988 e

- Sebastião Lan, presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Cabo Frio, morreu no dia 10 de junho, na cidade do Rio de Janeiro (RJ) (Viana, 2013, p. 79).

Os documentos produzidos pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), pela Comissão Pastoral da Terra (CPT) e pela Secretaria dos Direitos Humanos da Presidência da República trazem, também, uma série de nomes de militantes sindicais que foram mortos, a partir de 1964, mas, sem precisarem as datas em que essas pessoas foram mortas, são elas:

- Antonio Gueses, presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Paulista, morto nesta mesma cidade pernambucana (MST, 1987, p. 484);

- Joaquim Celso Leão, ativista do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Goiana, assassinado em Pernambuco (PE) (MST, 1987, p. 485);

- Manoel Camarão, militante do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Timáuba, morreu nesta mesma localidade pernambucana (Viana, 2013, p. 59);

- Mário e Marivaldo atuavam no estado de Pernambuco (PE), na base do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Nazaré da Mata (CONCLAT-PE, 1981);

- Miguel Farias, presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Surubim, em Pernambuco (PE) (Viana, 2013, p. 59) e

- Severino Correia da Silva, presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Condado, morto nesta mesma cidade pernambucana (CPT, 1988).

O levantamento sumário dos nomes dos sindicalistas mortos ou considerados como desaparecidos políticos que foi aqui apresentado está em consonância com a perspectiva que temos de valorizar, de preservar a memória e a história da classe trabalhadora, com o reconhecimento do seu papel e da sua importância na resistência e na busca da superação histórica, política e social do regime ditatorial que se instalou no país em 1964.

Estamos cientes das limitações deste intento, mas temos a expectativa de que estamos contribuindo com a construção de uma consciência histórica sobre o significado mais profundo dos crimes de lesa humanidade que foram cometidos durante este trágico período da vida social brasileira.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esses escritos trouxeram a preocupação de resgatar a memória das pessoas que atuavam no movimento sindical brasileiro, que sofreram agressões, torturas, foram perseguidas, presas e mortas durante a vigência da ditadura civil-militar e nos anos que se seguiram no bojo da chamada transição democrática.

Para consolidar os seus objetivos e perdurar durante tantos anos no poder os ditadores de 1964 reprimiram os movimentos populares, estudantes, sociais e sindicais que demonstrassem a mínima capacidade de reação e resistência, utilizou-se de mecanismos arbitrários e das instituições do Estado, encarcerando, torturando, banindo e exterminando fisicamente os seus opositores.

Os números de mortos e desaparecidos políticos são controversos e o estabelecimento de uma compreensão de uma consciência histórica que se aproxime da realidade desses macabros acontecimentos deverá nos exigir um esforço muito grande no campo da investigação acadêmica, com a valorização da sociedade civil, da defesa inalienável dos direitos humanos e o permanente compromisso das autoridades do Estado com a construção da verdade e a edificação da cidadania entre nós!

A repressão mais aviltante, a violação dos direitos humanos e a morte de inúmeras pessoas não impediram que os trabalhadores pudessem se organizar e se mobilizar na luta em defesa dos seus direitos mais elementares, encontrassem o seu lugar na história e participassem ativamente do processo de construção da democracia brasileira.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS E OBRAS DE APOIO

ALVES, Márcio Moreira. **Tortura e torturados**. Rio de Janeiro: Idade Nova, 1976.

BAUER, Carlos. **Educação, terra e liberdade**: princípios educacionais do MST em perspectiva histórica. 2ª edição revista e ampliada. Jundiá: Paco, 2016.

BOLETIM NACIONAL DA CUT. São Paulo (SP), nº 5, outubro-novembro de 1985.

BOLETIM NACIONAL DA CUT. São Paulo (SP), nº 9, agosto-setembro de 1986.

CPT - Comissão Pastoral da Terra. **Conflitos no campo no Brasil – 1985**. Goiânia, 1986.

CPT - Comissão Pastoral da Terra. **Conflitos no campo no Brasil – 1986**. Goiânia, 1987.

CPT - Comissão Pastoral da Terra. **Conflitos no campo no Brasil – 1987**. Goiânia, 1988.

CPT - Comissão Pastoral da Terra. **Conflitos no campo no Brasil – 1988**. Goiânia, 1989.

CARNEIRO, Ana; CIOCCARI, Marta. **Retrato da repressão política no campo – Brasil 1962-1985**: camponeses torturados, mortos e desaparecidos. Brasília: Ministério de Desenvolvimento Agrário, 2011.

MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra. **Crime e impunidade** – 1964-1986. 2ª edição revista e atualizada. São Paulo: Global, 1987.

Relatório do 1º congresso da classe trabalhadora de Goiás (CONCLAT), 1984.

Relatório Final da Comissão Nacional da Verdade (CNV). Brasília: CNV, 2014.

Resoluções do 1º encontro da classe trabalhadora de Pernambuco (ENCLAT), 1981.

VIANA, Gilney Amorim. **Camponeses mortos e desaparecidos: excluídos da Justiça de Transição**. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2013.

AGRADECIMENTOS

Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq)

CAPÍTULO 28

O CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO: ATRIBUIÇÕES, FUNCIONAMENTO E INFLUÊNCIA NO PLANEJAMENTO E GESTÃO DO SISTEMA EDUCACIONAL BRASILEIRO

Erasto Fortes Mendonça

Ao fazer referência sobre o papel do Conselho Nacional de Educação (CNE) e sua relação com o sistema educacional brasileiro, é importante resgatar alguns elementos históricos sobre a existência de conselhos na estrutura do Poder Público da educação em nosso país. O próprio portal eletrônico do CNE nos dá algumas pistas sobre colegiados que já funcionaram na área da educação (CNE – HISTÓRICO, s/d).

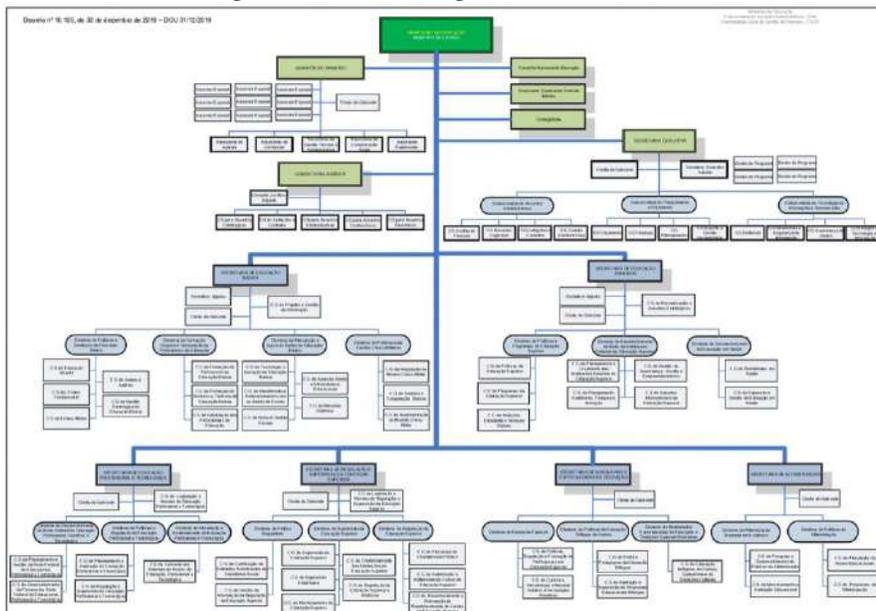
O primeiro conselho de que se tem notícia foi criado na Bahia, no ano de 1842, com atribuições similares aos conselhos de administração ingleses, seguindo-se a criação do Conselho Geral de Instrução Pública, em 1846, a partir de proposta da Comissão de Instrução Pública da Câmara dos Deputados. Em 1911, por meio do Decreto 8.659, foi criado o Conselho Superior de Ensino, seguindo-se, em 13/1/1925, o Conselho Nacional de Ensino, por meio do Decreto 16.782-A, e do Conselho Nacional de Educação, pelo Decreto 19.850, de 11/4/1931. Com a aprovação da primeira Lei de Diretrizes e Bases, a Lei 4.024/1961, o CNE transforma-se em Conselho Federal de Educação e são criados conselhos normativos também nas Unidades da Federação. A lei denominada da Reforma do Ensino, Lei 5.692/1971, disporia sobre Conselhos Municipais de Educação. Finalmente, em 1995, por meio da Lei 9.131, o colegiado normativo da educação nacional volta a se denominar Conselho Nacional de Educação, com estrutura, competências e funcionamento previstos e, até o momento, em vigor.

Alguns momentos da história brasileira podem ajudar a compreender essas alterações. Sabemos que a educação pública é uma questão tardia em nosso país, uma vez que o ensino público não esteve na agenda das preocupações populares, como em países que sofreram a influência dos princípios liberais apregoados pela Revolução Francesa. A colonização portuguesa, num sinal de despreocupação com a colônia, entregou à congregação dos padres jesuítas o direito de ensinar, na forma de monopólio, por 210 anos, entre 1549 e 1759. A República, proclamada em 1889, não republicanizou a educação como houvera feito em outros países. Somente com a ampliação da classe média e do operariado urbano, a luta pela educação de massas foi impulsionada, tendo papel relevante para isso a Associação Brasileira de Educação, ainda que de perfil elitista, em função da organização das Conferências e Congressos Nacionais de Educação, que colaboraram para a criação do Movimento Renovador da Educação e seu ponto culminante, a divulgação do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, de 1932. É nesse caldo de cultura que nasce a primeira composição do CNE, de 1931. Logo depois, a promulgação da Constituição de 1934 daria à União a competência para legislar sobre diretrizes da educação nacional, ampliando o sentido da existência de um órgão normativo de âmbito nacional. A lei da Reforma do Ensino, de 1971, alterando a concepção do Conselho de Nacional para Conselho Federal, apesar de nessa nomenclatura residir importante diferença, não lhe tirou competências normativas. No entanto, o histórico do funcionamento dessa versão do colegiado evidencia um poder legiferante nunca experimentado anteriormente. No governo de Itamar Franco, a Medida Provisória 661/1994 extinguiu o Conselho Federal de Educação, criando outro conselho sob novas bases e formas de composição. Essa Medida Provisória seria sucessivamente reeditada até que, no governo Fernando Henrique Cardoso, fosse convertida na Lei 9.131/1995. Registre-se que essa lei promove alteração de artigos da LDB de 1961, origem da criação do órgão colegiado normativo de âmbito nacional. O CNE é um órgão público de caráter permanente

que faz parte da administração direta do Ministério da Educação (MEC), com funções normativas, consultivas e de assessoramento.

Na estrutura do MEC, o CNE está vinculado diretamente ao gabinete do ministro.

Figura 1 - Estrutura Organizacional do MEC



Fonte: Portal eletrônico do Ministério da Educação. <http://portal.mec.gov.br/institucional/estrutura-organizacional>

O Conselho tem, em sua estrutura, uma Presidência à qual se vincula uma Secretaria Executiva, e o Conselho Pleno que se desdobra em duas Câmaras, de Educação Básica e de Educação Superior.

Figura 2 - Estrutura organizacional do CNE



Fonte: Portal eletrônico do CNE/MEC <http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/apresentacao>

A composição do conselho é de 24 conselheiros, 12 em cada uma das Câmaras. Ambas as Câmaras têm como membros natos os secretários nacionais do MEC dos respectivos níveis de ensino. A nomeação dos conselheiros é feita pela Presidência da República, sendo pelo menos a metade, a partir de listas mediante consultas a entidades nacionais previamente credenciadas pelo MEC por meio de publicação no Diário Oficial da União. O mandato dos conselheiros é de quatro anos com renovação de metade de cada Câmara a cada dois anos, o que permite manter a memória do processo de funcionamento do Colegiado. O presidente de cada uma das câmaras é eleito entre os pares, vedada a escolha de membro nato, com mandato de um ano renovável apenas uma vez. O presidente do CNE é, igualmente, eleito pelos pares com mandato de dois anos, vedada reeleição imediata. O ministro da educação assume a presidência do conselho quando comparece às sessões do Colegiado.

Dentre as competências do colegiado pleno do CNE, podem ser destacadas: 1) Subsidiar a elaboração e acompanhar a execução do PNE; 2) Manifestar-se sobre questões que abrangem mais de um nível de ensino; 3) Assessorar o ministro no diagnóstico de problemas da educação e deliberar sobre medidas de aperfeiçoamento dos sistemas de ensino; 4) Emitir parecer sobre assuntos da educação; 5) Manter intercâmbio com os sistemas de ensino e seus órgãos colegiados normativos; 6) Analisar e emitir parecer sobre a legislação educacional.

Da mesma maneira, as duas câmaras têm competências específicas. Na Câmara de Educação Básica, destacam-se: 1) Deliberar

sobre Diretrizes Nacionais Curriculares propostas pelo MEC; 2) Examinar problemas da Educação Básica e oferecer sugestões para suas soluções; 3) Colaborar na preparação do PNE e acompanhar a sua execução; 4) Assessorar o ministro da educação em assuntos da Educação Básica; 5) Manter intercâmbio como os sistemas de ensino; 6) Analisar questões de aplicação da legislação da Educação Básica.

Na Câmara de Educação Superior, destacam-se: 1) Deliberar sobre Diretrizes Curriculares propostas pelo MEC para os cursos de graduação; 2) Analisar resultados de processos de avaliação da Educação Superior; 3) Oferecer sugestões para elaboração do PNE e acompanhar a sua execução; 4) Deliberar sobre credenciamento e recredenciamento institucional ou desativação de cursos de IES do Sistema Federal de Ensino, que engloba as instituições mantidas pela União e o conjunto de instituições privadas de Educação Superior; 5) Deliberar sobre reconhecimento periódico de cursos de mestrado e doutorado, com base na avaliação dos cursos; 6) Assessorar o ministro da educação em assuntos da Educação Superior; 7) Analisar questões relativas à aplicação da legislação da Educação Superior; 8) Deliberar, como tribunal recursal, de decisões do MEC sobre as Instituições de Educação Superior;

PERSPECTIVAS E DESAFIOS DO CNE

Com a promulgação da Constituição de 1988 e a aprovação e sanção da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em 1996, Lei 9.394, apesar de não ter havido alterações específicas em relação ao Conselho Nacional de Educação, é preciso considerar que os princípios do ensino explicitados no artigo 206 da Constituição e reafirmados na LDB consolidaram a compreensão dos colegiados da área da educação como um instrumento de gestão democrática. Apesar de vigorar uma compreensão no senso comum de que os processos e mecanismos de gestão democrática dizem respeito à escola como unidade dos sistemas de ensino, é importante destacar que ela envolve, igualmente, processos, instrumentos e mecanismos relacionados às políticas e ao planejamento educacionais. Já havia

afirmado essa compreensão anteriormente, ao discorrer sobre o contexto e o conceito de gestão democrática:

Não interessa, aqui, contrapor gestão a planejamento, tomando um significado que limita a gestão à implantação de políticas, de planos, de programas e de projetos educacionais. Ao contrário, mesmo reconhecendo a especificidade do momento da gestão educacional, quer seja em nível de sistema, quer seja em nível da unidade escolar, não faço uma distinção excludente entre a política, o planejamento e a gestão, considerando que essa visão restrita não permite a superação das dicotomias tradicionais política-administração, planejamento-gestão, concepção-execução (Mendonça, 2000).

Nesse sentido, pode-se assegurar que não apenas as escolas são atingidas pelo princípio constitucional da gestão democrática, mas toda a estrutura dos sistemas de ensino, em todos os níveis federativos. Por isso, sem dúvida, apesar de a gestão democrática comparecer na Constituição Federal de 1988 como um dos *princípios do ensino*, tornou-se recorrente, no campo educacional, o uso da expressão *gestão democrática da educação* para expressar o entendimento de que esse princípio envolve toda a estrutura orgânica do sistema educacional brasileiro, onde se inclui o CNE que deve, portanto, estar submetido a esse imperativo.

Nas disputas que se instalaram no Congresso Nacional durante a discussão para aprovação da nova LDB essa compreensão se fez presente. O projeto aprovado na Câmara dos Deputados chegou a criar uma instância denominada Fórum Nacional de Educação que seria coordenado pelo CNE, composto por representações da sociedade civil organizada, especialmente as do campo educacional, e responsável pela articulação com a sociedade e pela preparação do Plano Nacional de Educação. Remetido ao Senado, no entanto, ele não foi adiante, tendo em vista que o substitutivo que logrou ser aprovado, do Senador Darcy Ribeiro, suprimiu essa instância como mecanismo de gestão democrática da política educacional e fez referência apenas uma vez ao CNE (Art. 9º, Inciso IX, § 1º) para afirmar apenas que ele deveria existir na estrutura educacional com funções normativas e de supervisão e atividade permanente e que

deveria ser criado por meio de lei, o que já havia sido feito por meio da lei já citada, de 1991.

O Plano Nacional de Educação (PNE) em vigor, aprovado por meio da Lei 13.005/2014, com vigência de dez anos, atribuiu ao CNE a competência de monitorar, com o MEC, com as Comissões de Educação da Câmara e do Senado e com o Fórum Nacional de Educação – que, por fim, acabou sendo criado – o cumprimento das metas do plano.

A compreensão do CNE como instância de gestão democrática da educação deveria, no entanto, incidir na forma como os conselheiros são indicados para nomeação pela Presidência da República. Como vimos, a cada renovação ou, mesmo, recondução de mandatos, o MEC publica no Diário Oficial da União o nome das entidades que credencia para indicação de candidatos. Do conjunto dessas indicações, o MEC, discricionariamente, encaminha para a Presidência da República os nomes de quem considera devam ser nomeados por decreto. Evidentemente que todo esse processo é eivado de articulações e interesses políticos. O próprio credenciamento das entidades e instituições que têm o poder de indicar nomes não passa por nenhum controle social, sendo ato exclusivo do MEC, bem como a escolha dos nomes indicados pelas instituições credenciadas. Mesmo depois que os nomes são encaminhados à Presidência da República, o processo de nomeação é igualmente influenciado por interesses nem sempre puramente educacionais. Isso nos remete à necessidade de revisão da legislação em vigor, de maneira a dar mais protagonismo às entidades verdadeiramente representativas do campo educacional.

Outra questão relevante a ser considerada em relação ao CNE diz respeito à sua natureza como órgão de Estado. Como órgão normativo do sistema educacional brasileiro o colegiado não pode estar atrelado aos interesses passageiros de um determinado governo. Como guardião da legislação educacional e de suas políticas, espera-se que o colegiado funcione e delibere com a devida autonomia, o que pode gerar posições nem sempre consentâneas com o governo de turno. No entanto, o CNE não detendo autonomia administrativa,

financeira ou de pessoal, em tudo depende do MEC para seu funcionamento. E o que é mais grave, todas as suas deliberações, das mais corriqueiras ou puramente burocráticas às que incidem fortemente na educação nacional, para que tenham valor jurídico precisam ser homologadas pelo ministro da educação e publicadas no Diário Oficial da União na forma de portarias do MEC. A rigor, o ato homologatório unilateral exercido pelo ministro da educação deveria ser um instrumento de reconhecimento de legalidade como ato jurídico, realizado sempre após a deliberação do colegiado, nunca um ato de aprovação (Di Pietro, 2004).

Não faz nenhum sentido que um órgão de Estado se submeta a tal poder discricionário. Um parecer doutrinário sobre educação não pode ser limitado pelo crivo de um órgão do governo, naturalmente influenciado por forças políticas e ideológicas. O absurdo é tal que o exercício do colegiado como órgão recursal pode experimentar uma situação insustentável. Se um interessado, por discordar de uma decisão ministerial, recorre ao CNE e este, no uso de sua prerrogativa legal, delibere a favor do recurso, precisará ter sua deliberação homologada por quem teve a sua decisão revista para que tenha efeito jurídico.

Os colegiados, como órgãos de deliberação coletiva, são uma forma de divisão de poderes, por consequência limitadores de dominação, como já advertia Weber. “Todo tipo de dominação pode estar despojado de seu caráter monocrático, vinculado a *uma* pessoa, pelo princípio de *colegialidade*” (Weber, 1991, p. 179).

O fato de o CNE em tudo ser dependente do governo, no entanto, permite que esse colegiado seja fortemente influenciado em suas deliberações, a partir, inclusive da maneira como é feita a sua composição. Isso se mostrou materialmente possível numa situação específica ocorrida como consequência do *impeachment* da presidenta Dilma Roussef. Enquanto o processo de afastamento transcorria no Congresso Nacional, avizinhava-se o término de mandato de parte dos conselheiros do CNE, razão por que as providências para renovação ou nomeação de novos conselheiros foram tomadas, sendo publicados no Diário Oficial da União a nova composição das

câmaras de Educação Básica e de Educação Superior. Quando Michel Temer assumiu a presidência, uma das primeiras providências tomadas no setor educacional foi o cancelamento do decreto já publicado no Diário Oficial da União e a publicação de novo decreto com a nomeação de outros conselheiros. Registre-se que não havia, até então, nenhum precedente nesse sentido, não tendo sido cancelado, em nenhuma outra ocasião, um decreto com nomeação de conselheiros para o CNE. Essa ação de governo alterou a tradição de nomeação para mandatos alternados, a cada dois anos, para que não haja coincidência de mandatos entre os conselheiros e os governantes que os nomeiam. Esse fato demonstra claramente que o governo não admitia conviver institucionalmente com um colegiado que não lhe fosse absolutamente fiel, o que conspurcou, de maneira indelével, a sua natureza como órgão de Estado.

O que se pode verificar a partir dessa ingerência inusitada do governo é o atrelamento de decisões do colegiado a interesses pontuais dos governantes. Um exemplo que pode ilustrar essa afirmação são as deliberações do CNE em relação à Base Nacional Comum Curricular (BNCC). Desde, inclusive, a sua concepção que mutilou o conceito de Educação Básica ao aprovar uma BNCC que não incluía o Ensino Médio, numa estratégia francamente fragmentadora e propícia a dar respaldo à reforma dessa etapa do ensino que ressuscita esquemas que já existiram no passado e que não deixaram boa memória, como os chamados percursos formativos apresentados com a roupagem de possibilidade de escolha pelos estudantes, mas que, verdadeiramente, funcionam como impedimento de aquisição de conhecimentos necessários e pertinentes a uma completa educação básica. Por outro lado, a BNCC tem funcionado praticamente como instrumento referencial de planejamento educacional, tirando do Plano Nacional de Educação o seu papel de articulador do sistema nacional de educação e desconsiderando seus objetivos, metas e estratégias.

São muitos, ainda, os desafios a serem enfrentados para que o Conselho Nacional de Educação possa, de fato, funcionar como órgão

colegiado de atuação independente e autônoma, apoiando o MEC na elaboração das políticas educacionais e de diretrizes de ensino, mas dele não dependendo para a realização de suas atividades.

O sentido da existência de um conselho normativo no campo da educação fixa-se na sua natureza pública, na forma de uma assembleia de pessoas que detêm o mesmo grau de poder e de dignidade, o que lhes permite exercer as suas funções deliberativas, consultivas, normativas e recursais, dentre outras, como expressão coletiva da voz da sociedade ali representada, falando ao governo e não em seu nome, uma vez que a sua natureza é de órgão de Estado.

REFERÊNCIAS

- CNE – HISTÓRICO. Portal eletrônico do Conselho Nacional de Educação. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/escola-de-gestores-da-educacao-basica/323-secretarias-112877938/orgaos-vinculados-82187207/14306-cne-historico#:~:text=A%20primeira%20tentativa%20de%20criação,Conselho%20Geral%20de%20Instrução%20Pública>. Acesso em: 1 ago. 2021.
- CURY, C. R. J. Conselhos de Educação: fundamentos e funções. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** (RBP AE), v.22, n. 1, p. 41-67, jan./jun. 2006.
- DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2004.
- MEC/SEB. Conselhos escolares: uma estratégia de gestão democrática da educação pública. Brasília: MEC, 2004. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Consescol/ce_gen.pdf. Acesso em: 1 ago. 2021.
- MENDONÇA, E. F. **A regra e o jogo**: democracia e patrimonialismo na educação brasileira. Campinas: LaPPlanE/Unicamp, 2000.
- WEBER, M. 1991. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: Editora UnB. Vol. I, 1991.

CAPÍTULO 29

O PODER DA VIZINHANÇA DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS: RELAÇÃO ENTRE QUALIDADE EDUCACIONAL E CAPACIDADE ESTATAL

Ana Gabrielle Neves de Oliveira
Samira Kauchakje
Adilson Giovanini

Resumo: Estudos de capacidade do Estado e servidores em vista da entrega de serviços para a população é tema prevalente em ciências sociais. Porém, entre as diversas áreas pesquisadas, não se sabe ainda como as variáveis desta teoria comportam-se na educação, principalmente em municípios. Visando contribuir para preencher esta lacuna, o objetivo deste trabalho consiste em verificar as variáveis de capacidade em relação à qualidade da educação, medida pelo resultado do IDEB mais recente. Pretende-se responder como (e se) a qualidade da educação fundamental pública está relacionada à capacidade burocrática em municípios brasileiros? E caso sim, quais os elementos da capacidade burocrática municipal, tais como recrutamento, número e escolaridade, teriam maior relevância nesta relação? Na abordagem metodológica utilizou-se a econometria espacial e análise de regressão com dados da totalidade dos municípios brasileiros. Entre os resultados relevantes constata-se a importância da vizinhança municipal na relação entre capacidade burocrática e notas do IDEB. Esse resultado pode nortear políticas educacionais com perspectiva regionais.

INTRODUÇÃO

A educação constitui uma das políticas públicas sociais mais importantes no Brasil e sua implementação tem relevância para a redução das desigualdades (Lotta, 2021; Arretche, 2015). Na Constituição de 1988, versa-se como “direito de todos” elencado nos artigos 204 a 215 da Carta Magna (Brasil, 1988). No campo das políticas educacionais, o Brasil tem grande discussão do papel do Estado e Sociedade e de maneira geral obtém maior desenvolvimento acadêmico a partir da década de 1990 (Schneider, 2014). Entretanto, qualidade da educação e políticas educacionais muitas vezes aparecem como sinônimos ante a literatura da Educação (Andrews, Vries, 2012; Soares, Xavier, 2013; Almeida, Dalben, Freitas, 2013; Saviani, 2008; Crozatti, 2021). Na administração pública estende-se também o interesse em pesquisa na educação. Atualmente, os estudos sobre burocracia e implementação de políticas públicas têm ganhado certo destaque e entre suas temáticas consta a necessidade de entender melhor o papel do Estado no desenvolvimento e entrega de serviços públicos (Souza, 2015; Aguiar, Lima, 2019; Cingolani, 2013, Cortez, Lotta, 2022; Marengo, Cardoso, 2019).

Neste capítulo apresentamos resultados da pesquisa sobre a qualidade da educação fundamental pública – traduzida no IDEB – em relação à capacidade estatal em municípios.

A lente teórica escolhida, de capacidades estatais, possui uma ampla sequência de estudos sobre implementação de políticas públicas entre várias áreas (Souza, 2015; Aguiar; Lima, 2019; Cingolani, 2013, Cortez, Lotta, 2022, Marengo, Cardoso, 2019). Uma das vertentes da lente, é da burocracia, ou mesmo da capacidade burocrática, como trazido por Souza no Brasil (2015; 2017). A vertente da capacidade burocrática oferece suporte para medi-la em larga escala e no presente, há bastante esforço e interesse da comunidade científica em uma melhor compreensão do funcionamento das dimensões de capacidade a nível subnacional no Brasil (Cortez, Lotta, 2022). Porém, no que tange a capacidade burocrática nos municípios brasileiros há uma lacuna sobre estudos em larga escala para

compreender sua relação com a qualidade da política de educação no Brasil. O corrente trabalho visa preencher essa lacuna contribuindo para o campo da Educação.

Para tanto, a pesquisa norteou-se pelo seguinte questionamento: há relação entre qualidade da educação e capacidade burocrática municipal? Se sim, existem diferenças entre as significâncias dos elementos desta capacidade?

O capítulo divide-se em três seções, além da introdução e da conclusão. A primeira pontua uma compreensão geral sobre qualidade da educação e capacidades; seguida pela apresentação dos procedimentos metodológicos utilizados, e por fim da discussão dos resultados.

QUALIDADE DA EDUCAÇÃO E CAPACIDADES ESTATAIS

O termo qualidade da educação difunde-se nos conceitos de política educacional que, por sua vez, relaciona-se com a entrega e capacidade do Estado.

A principal lei que versa princípios, direitos e organização da política de educação no âmbito público e privado é a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei 9.394 de 1996 (Brasil, 1996). Existem extensos desdobramentos dessa legislação que aludem, por exemplo, ao plano nacional da educação previsto pela Constituição de 1988 e conseqüentemente nas políticas subnacionais, uma vez que

A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais (Brasil, 1996).

No que se refere à qualidade da educação, não há um conceito único e amplamente aceito do que a envolveria (Libâneo, 2012). Paralelamente, há amplo desafio que consiste sua medição em um país com grande extensão territorial, além de ser permeado por diversidade e desigualdade (Andrews, Vries, 2012; Soares, Xavier, 2013; Almeida, Dalben, Freitas, 2013; Saviani, 2008; Crozatti, 2021).

O interlace nos conceitos refere-se ao de política educacional com o do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB. Isto pois para grande parte dos pesquisadores o IDEB também reflete a política educacional, o que faz deste o principal indicador utilizado para ancorar políticas públicas da educação (Almeida, Dalben, Freitas, 2013; Andrews, Vries, 2012) ou ainda, funciona como “indutor de políticas públicas” (Crozatti, 2021). Isso não exclui cuidados a serem tomados na divulgação e uso do IDEB, principalmente em contexto midiático e de grande circulação (Andrews, Vries, 2012; Soares, Xavier, 2013; Almeida, Dalben, Freitas, 2013; Saviani, 2008), porém entende-se que seu uso aqui traz benefícios para compreender, avaliar e analisar a política educacional (Cortez, Lotta, 2022; Crozatti, 2021; Segatto, Euclides, Abrucio, 2021).

Portanto, considerando que o IDEB é o principal índice no Brasil que aponta resultados da educação em todas suas unidades subnacionais, escolheu-se adotar o mesmo como expressão (ou proxy) da qualidade da educação a ser relacionada com a capacidade burocrática municipal.

Os estudos teóricos e empíricos sobre a capacidade do Estado tem relacionado suas dimensões (fiscal, burocrática-administrativa, político-relacional, por exemplo) ao desenvolvimento social e econômico e à formulação e implementação de políticas públicas (Aguiar, Lima, 2019; Cingolani, 2013). Especialmente, as teorias do Estado na perspectiva neo-institucionalista destacam o “o papel central das instituições, para explicar e influenciar os comportamentos sociais, econômicos e políticos” (Marengo e Cardoso, 2019, p. 2).

Mas, afinal, o que se entende por capacidade do Estado, seja em nível nacional ou subnacional? Entre as diversas maneiras de operacionalizar o conceito, neste trabalho optou-se por adotar a seguinte definição: “...o conjunto de instrumentos e instituições de que dispõe o Estado para estabelecer objetivos, transformá-los em políticas e implementá-las.” (Souza, 2015, p. 8). Em particular, a profissionalização da burocracia pública figura entre os atributos

importantes a serem considerados na análise da capacidade estatal e de seus efeitos (Marenco e Cardoso, 2019; Cingolani, 2013).

Entretanto, na literatura sobre capacidades estatais, um menor número dedica-se à unidade de análise de municípios. Cardoso e Marenco (2019), oferecem um dos estudos de maior expoente na área, construindo uma medida para a burocracia municipal e pretendendo revelar sua “caixa preta” e relação com o desempenho econômico.

Para as políticas educacionais, a necessidade de estudos que ultrapassem a esfera federal e coloquem em foco as unidades subcentrais é discutida em Segatto, Euclides e Abrucio (2021) e Cortez e Lotta (2021), por exemplo.

Essa é a intenção da pesquisa que abrangeu todos os municípios brasileiros e será apresentada a seguir.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Foram realizadas escolhas metodológicas para (a) obter uma base teórica suficiente que além do debate conceitual, também indicasse caminhos para (b) investigação empírica. Assim os procedimentos adotados têm dois eixos: o teórico e o empírico.

Para a construção da base teórica, foram realizadas busca e seleção “sistemática” de artigos científicos, isto é, seguiu-se as etapas iniciais do modelo de revisão sistemática da literatura (Kauchakje, Rosa, 2020).

O objetivo foi revisar brevemente, mas de forma suficiente, textos, em português ou espanhol, que permitissem entender a associação entre capacidade estatal e educação como objeto de estudo nas áreas da administração pública, da educação, e da ciência política, notadamente na América Latina. As buscas de artigos se deram nas bases *Web of Science* e *Scielo Index*, com os termos "policy capacit*", "state capacit*", "governmental capacit*", "capacity of stat*", "capacity of government*" (com o operador booleano OR) e "educat*" (com o operador booleano AND) na mesma *string*. Leu-se os resumos dos artigos encontrados para avaliação qualitativa, sendo excluídos os

que não eram aderentes à temática, totalizando, ao final, 8 artigos (tabela 1).

Tabela 1 – Resultados numéricos dos textos encontrados em cada base de busca. Revisão sistemática da literatura sobre a relação entre capacidades estatais e educação – realizada em 2022

CRITÉRIO	RESULTADOS
Tipo de documento (artigo)	Web of Science:120 SciELO Index:07
Área (Administração Pública, Educação, Ciência Política)	Web of Science:59 SciELO Index:05
Idioma (português, espanhol)	Web of Science:08 SciELO Index:04
TOTAL DE ARTIGOS SELECIONADOS	08

Fonte: Autores, 2022

Para a análise estatística da relação entre qualidade da educação e capacidade burocrática foram utilizados os modelos e regressão Mínimos Quadrados Ordinários (MQO) e Spatial Lag (SAR). A associação espacial serviu para verificar a autocorrelação por meio da matriz de peso rainha igual a 1 e em seguida aplicada a estatística I de Moran Univariado Global (ALMEIDA, 2012), nesse caso, para cada variável (ver quadro 1) em relação ao IDEB. Para tanto, tem-se matricialmente que:

$$I = \frac{n \sum z'Wz}{S \sum z'^2} \quad (1)$$

Onde n é o número de municípios da amostra; z a variável de interesse padrão analisada e W a matriz de ponderação espacial, nesse caso a Rainha com ordem de contiguidade (1).

O tratamento e estimativas dos dados coletados foram realizados por meio dos *softwares Excel, Geoda e Stata*.

A definição das variáveis de capacidade burocrática municipal teve como base os artigos selecionados para revisão, em especial, Marengo e Cardoso (2019). Na definição dos indicadores de qualidade da educação, foram utilizadas variáveis próximas às destacadas no

estudo de Crozatti (2021) pela disponibilidade de dados de todos os municípios do Brasil. Ainda, foi adicionada um índice de nível socioeconômico, pois a literatura discute sua relação com o IDEB (Andrews, Vries, 2012; Soares, Xavier, 2013; Almeida, Dalben, Freitas, 2013; Saviani, 2008). Os dados dos 5.564 municípios brasileiros foram obtidos nas seguintes bases: FIRJAN - Federação da Indústria do Estado do Rio de Janeiro, INEP - Instituto Nacional De Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, IBGE - Instituto Brasileiro De Geografia e Estatística, e MUNIC - Pesquisa De Informações Básicas Municipais (quadro 1)

Quadro 1 - Variáveis utilizadas no modelo com base em Marengo e Cardoso (2019) e Crozatti (2021)

Variável	Descrição	Fonte	I / E*
ideb_m	IDEB escolas municipais de ensino fundamental, média entre anos iniciais e finais, 2019.	BRASIL, 2019	I
ifdm-saúde	Índice FIRJAN categoria Saúde, 2016.	FIRJAN, 2018	E
IFDM-Y	Índice FIRJAN categoria Emprego e Renda, 2016.	FIRJAN, 2018	E
IFDM-educ	Índice FIRJAN categoria Educação, 2016.	FIRJAN, 2018	I
ln_pop	População segundo a malha digital do IBGE, em logaritmo.	IBGE, 2018	E
func_pc	Funcionários per capita da Administração Pública municipal no Brasil, 2018.	MUNIC, 2018	E
Participação_sup	Participação de funcionários com ensino superior -Administração Pública municipal, 2018.	MUNIC, 2018	E

sup_pc	Servidores com ensino superior per capita da Administração Pública municipal, 2018.	MUNIC, 2018	E
Estatutários_pc	Servidores estatutários per capita da Administração Pública municipal, 2018.	MUNIC, 2018	E
Prop_Estat	Proporção de servidores estatutários da Administração Pública municipal, 2018.	MUNIC,2018	E
Prop_ens_sup	Proporção funcionários com ensino superior - Administração Pública municipal, 2018.	MUNIC, 2018	E
Contratos_temporários	Quantitativo de contratos temporários na Administração Pública municipal, 2018.	MUNIC, 2018	E
densidade	Densidade populacional pela malha digital do IBGE.	IBGE, 2018	E
grupo1	Esforço docente 1 (escolas, turnos de trabalho, alunos e etapas que atendem) idealmente menor, 2019.	BRASIL,2019	I
grupo2	Esforço docente 1 (escolas, turnos de trabalho, alunos e etapas que atendem) idealmente menor, 2019.	BRASIL,2019	I
Dist	Número de alunos dividido pelas turmas, 2019.	BRASIL,2019	I
Inse	Índice do nível socioeconômico do INEP, 2019.	BRASIL,2019	I
Matr	Número de matrículas per capita no ensino fundamental público, 2019.	BRASIL,2019	I

Prof	Número de professores per capita no ensino fundamental público, 2019.	BRASIL,2019	I
------	---	-------------	---

Fonte: Autores, 2022

* I/E- variável interna ou externa ao sistema educacional

BASE TEÓRICA

O quadro 2 apresenta os oito textos selecionados pelo método sistemático, os quais formam a base para a discussão dos resultados da pesquisa empírica.

Quadro 2 – Artigos selecionados para revisão sobre a relação entre capacidades estatais e educação

Referência	Contexto da discussão educação em capacidades	Dimensões ou características medidas
GRIN, ABRUCIO, 2018	Em comparação com a assistência social, especificamente analisando o Plano de Ações Articuladas na assistência social para compreender a relação entre cooperação intergovernamental federal e a promoção de capacidades estatais municipais.	Não há dimensão enfatizada, para a educação os autores não medem capacidade estatal.
SEGATTO, EUCLYDES, ABRUCIO, 2021	Como objeto de estudo da capacidade estatal, envolvendo a política de educação e as secretarias municipais.	Dimensão Técnico-Administrativa e Político-Relacional.
COELHO, GUTH, LOUREIRO, 2020	Como uma área de política pública junto com saúde e assistência social, analisa-se como cenário para medir a possível relação entre capacidade estatal e desenvolvimento humano.	Dimensão Técnico-Administrativa e Político-Relacional.
CORTEZ, LOTTA, 2022	Como objeto de estudo de forma delimitada na política de Educação em Direitos Humanos na cidade de São Paulo.	Dimensão Técnico-Administrativa e Político-Relacional (através de arranjos institucionais).
RIBEIRO <i>et al.</i> , 2020	Como política educacional, sendo a capacidade estatal sua variável dependente.	Capacidade estatal geral através de: organização e planejamento,

		fortalecimento das condições básicas de funcionamento, aspecto relacional, territorial e processos de negociação.
HEVIA, 2015	Como objeto de estudo de forma delimitada em um departamento da Secretaria de Educação da cidade de Veracruz.	Dimensão relacional.
LOBO, COSTA, 2022	Como área de política pública implementada (escolas): avalia a política orçamentária das escolas das respectivas comunidades.	Dimensão burocrático-administrativa
MARENCO, CATE, 2021	Como área de política pública de cenário para a análise da execução orçamentária pública ou gasto público.	Dimensão fiscal e burocrática

Fonte: Autores, 2022

Nos artigos selecionados, observou-se duas linhas predominantes de análise. Uma, principalmente relacionado à pluralidade de dimensões, entre elas a burocrática como uma das mais estabelecidas em métricas que atribuem a “weberianidade”, principalmente relacionado ao trabalho de Souza (2015). A segunda, prevalece uma linha teórica que utiliza a capacidade estatal associada a duas dimensões principais – técnica-administrativa e político-relacional – que engloba outras métricas e características para cada uma, como pode-se entender a partir de Gomide, Pereira e Machado (2017).

Também, no que tange a educação como objeto de estudo ou em qual contexto é aplicada, percebe-se uma pluralidade de possibilidades, sendo algumas delas: como área de política pública, como política educacional, como próprio objeto de estudo, entre outras.

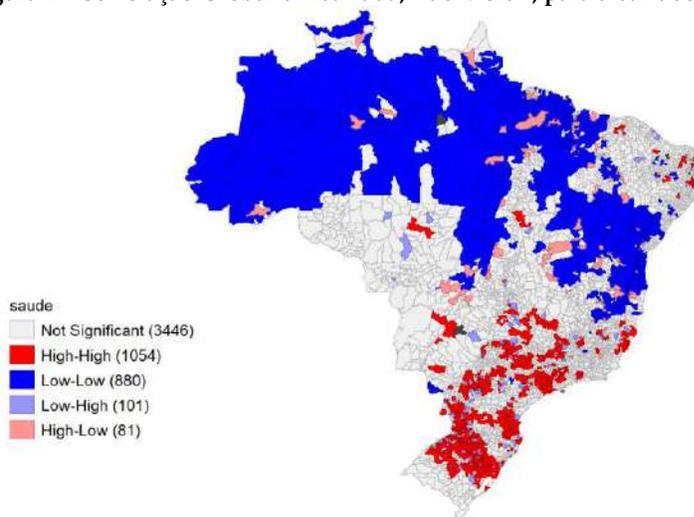
ANÁLISE EMPÍRICA

Apresentamos a seguir os resultados e a discussão da análise estatística da relação entre a qualidade educacional e a capacidade municipal.

Correlação espacial em municípios brasileiros

A autocorrelação espacial significa, de forma simplificada, uma disseminação espacial no território de modo que o resultado de um município tem relação com o resultado do município vizinho (Almeida, 2012). Pode-se averiguar que as variáveis com mais significância para a autocorrelação espacial nos municípios brasileiros foram: IFDM-educ (0,750), matr (0,589), IFDM-saúde (0,582) e IDEB_m (0,492). As demais variaram de 0,453 (densidade) até funcionário per capita (0,152). As figuras 1 a 4 mostram os *clusters* do I de Moran.

Figura 1 - Correlação Global univariada, I de Moran, para a variável Saúde, 2016

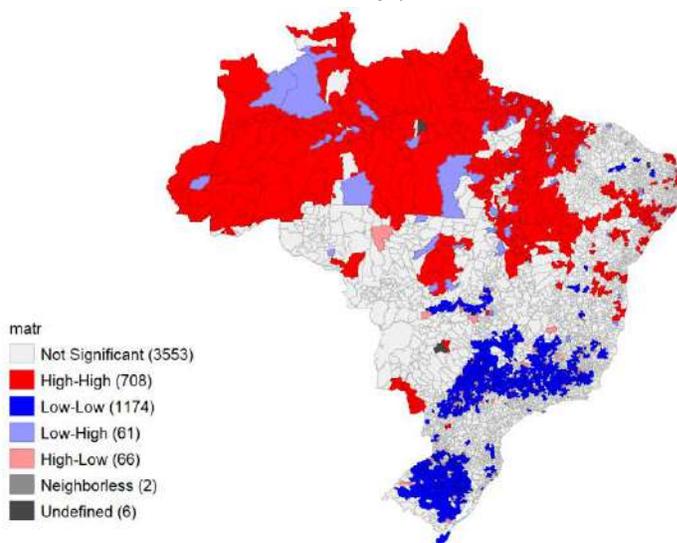


Fonte: autores, 2022

O desenvolvimento em saúde dos municípios brasileiros do índice Firjan, o que a variável saúde indica apresenta uma distribuição mais espaçada quando comparada às variáveis de matrícula e nota do IDEB na região sudeste, bem como uma concentração maior na região sul. Dessa maneira, começando pelas regiões supracitadas, observa-se uma predominância de *cluster* por associação alta-alta na região entre o Rio Grande do Sul e parte de Santa Catarina, ultrapassando até o entorno do Paraná. Na região

sudeste, por sua vez, os *clusters* são divididos e pequenos, indicando uma expressividade um pouco maior no estado de São Paulo. Já a região norte e nordeste é praticamente toda tomada por *cluster* de associação baixa-baixa – destacando-se AC, AM, RR, AP, PA, BA, parte do MT e PI. Ficam de fora os estados da região do Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco e Alagoas. Portanto, neste caso, quando a associação é alta-alta quer dizer que em municípios com o desenvolvimento alto em saúde pelo Índice Firjan estão próximos de 81.

Figura 2 - Correlação Global univariada, I de Moran, para a variável Matrícula, 2019

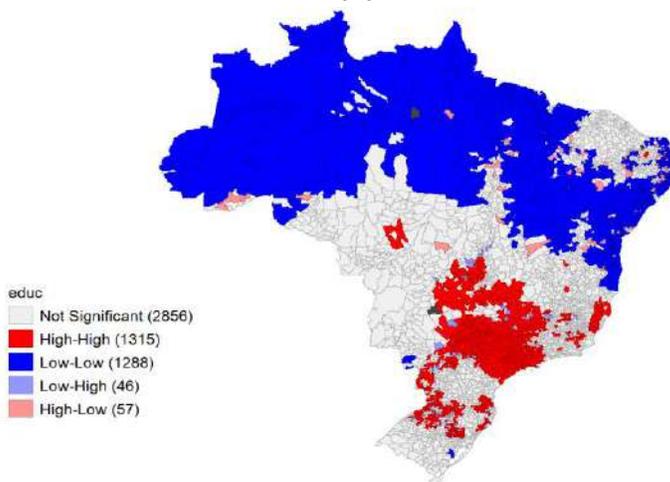


Fonte: autores, 2022

O número de matrículas no ensino fundamental público, o que a variável matr representa, mostra o mapa mais diferente entre os quatro. Isto porque, tem-se uma inversão do padrão dos demais mapas, onde a categoria alta-alta prevalece no Sudeste e baixa-baixa no Norte. Neste caso, tem-se um grande *cluster* de associação alta-alta na região norte e noroeste, com destaque para a região dos estados do Acre, Amapá, Roraima, Pará, Amapá, Maranhão, Tocantins, Piauí e parte da Bahia, entre outros estados com *clusters* mais isolados. Para

a categoria baixa-baixa, há destaque para a região do Rio Grande do Sul e parte de Santa Catarina, além da região Sudeste e Centro-Oeste com São Paulo e Mato Grosso principalmente. Assim, há uma incidência de que o número alto de matrículas nos municípios da região norte e noroeste, tenham em seus vizinhos do entorno municípios que possuam um número alto de matrículas de igual forma. No caso baixo-baixo, com destaque para a região sul e sudeste, os municípios com baixo número de matrículas percebem a mesma semelhança nos vizinhos da contiguidade.

Figura 3 - Correlação Global univariada, I de Moran, para a variável Educação, 2016

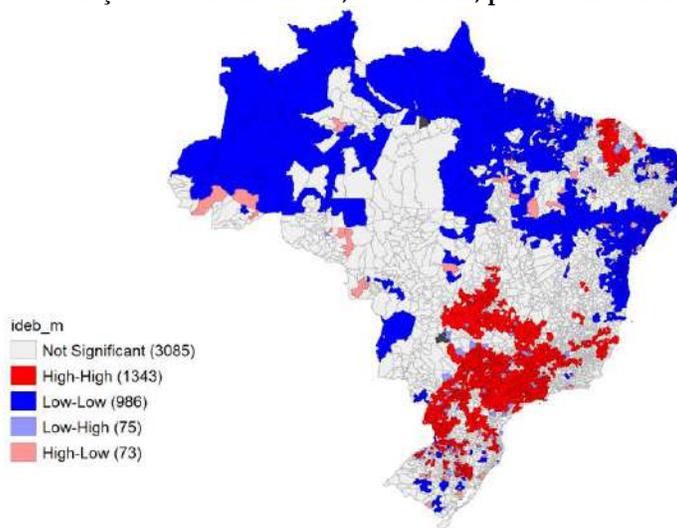


Fonte: autores, 2022

Para a variável educ, medida pelo Índice Firjan de Educação, obteve-se um recorte bem definido de associação de *clusters*. Isso quer dizer que os municípios estão mais agrupados em *clusters* com uma intensidade maior para alto-alto e baixo-baixo. Mesmo que os *clusters* estejam mais agrupados, nota-se algumas semelhanças com os dados sobre a variável IDEB (a seguir). Tem-se um grande *cluster* na região norte toda (com exceção da região do Ceará) – destacando-se AC, AM, RO, RR, PA, AP, MA, SE, AL, PE, PB, RN e um pedaço da Bahia – com associação baixa-baixa, sendo que municípios com desenvolvimento baixo da educação estão próximos aos seus

vizinhos que também possuem desenvolvimento baixo. Para a associação alta-alta, percebe-se novamente um agrupamento na região sudeste e centro-oeste, com parte no sul – destacando-se SP, GO, MG, parte de RS e SC e ES. Os demais agrupamentos alto-alto estão espalhados e são relativamente pequenos. Mais uma vez, o agrupamento alto-alto indica que municípios com alto desenvolvimento na educação perante o Índice Firjan, neste caso, influenciam seus vizinhos de modo que municípios com alto desenvolvimento estão próximos a outros municípios com alto desenvolvimento.

Figura 4 - Correlação Global univariada, I de Moran, para a variável IDEB, 2019



Fonte: autores, 2022

Com base no IDEB de 2019, pode-se observar que uma associação alta-alta no Sudeste com destaque para a proximidade dos estados de Rio de Janeiro e São Paulo. Destacam-se RJ, SP, parte de MG, GO, PR, CE. Ou seja, quanto maiores as médias dos municípios no IDEB do Ensino Fundamental Público, também são maiores as médias dos municípios do entorno. Ainda há um *cluster* de associação alta-alta no Nordeste, destacando-se a região do Ceará, próximo ao Piauí. Nesse *cluster*, chama a atenção o padrão diferente dos demais, pois ele está cercado por associações de *clusters* do tipo baixo-baixo no entorno

próximo. Para a associação baixa-baixa, observa-se em grandes agrupamentos na região norte e nordeste. Destacam-se, AM, RR, AP, PA, parte de TO, MA, BA. Outra associação dessa categoria, a ser destacada, é a da região do Mato Grosso do Sul que aparece isolada dos outros grandes *clusters*. Por fim, no caso do IDEB, a associação baixa-baixa quer dizer que quantos menores as médias dos municípios, menores também são as médias do seu entorno.

Estes resultados identificaram a associação espacial dos municípios vizinhos como fator explicativo estatístico da qualidade educacional. Portanto, ao identificar *clusters* de associação baixa-baixa, seria interessante o foco em políticas públicas educacionais e correlatas que melhorem municípios estratégicos, pois, estes podem influenciar no desenvolvimento dos seus vizinhos.

Para a análise também foram estimadas regressões, nas quais o IDEB é a variável dependente relacionada às variáveis da capacidade burocrática municipais (tabela 2).

Tabela 2 - Regressões estimadas, modelos MQO e SAR - Variáveis de capacidade burocráticas e qualidade da educação, nos municípios brasileiros – Variável dependente IDEB 2019

VARIÁVEL	MQO		SAR	
	Coefficiente	Desvio-Padrão	Coefficiente	Desvio-Padrão
CONSTAN	1.036*	0,189862	0.055	0,186
saúde	0.237**	0,089	0.060	0,085
renda	-0.20*	0,086	-0.23*	0,082
educ	5.034*	0,118	3.863*	0,124
ln_pop	0.001	0,013	0.021**	0,013
func_pc	-2.60*	0,616	-1.95*	0,585
sup_pc	4.571*	1,702	4.157*	1,616
Estatutários_pc	0.107*	0,051	0.114*	0,048
dens	-0.02*	0,007	-0.02*	0,007
grupo 1	0.001**	0,001	0.001**	0,001
grupo 2	0.002*	0,001	0.002*	0,001
dist	0.004	0,004	-0.00	0,004
inse	0.090*	0,011	0.084*	0,011
matr	-2.51*	0,528	-0.83**	0,507
prof	-6.45	6,706	-15.75*	6,375
temp	0.0001**	0,000	0.0002*	0,000
W_ideb_m		-	0.344*	0,016

R ²	0,466588	0,51947
Breusch-Pagan	59,31	-

Fonte: Autores, 2022

*significativo ao nível de confiança de 95%; **significativo ao nível de confiança de 90%.

O índice Firjan de educação, com os seus componentes “Atendimento à educação infantil Abandono, Distorção idade-série, Docentes com ensino superior, Média de horas-aula diárias, Resultado do IDEB no ensino fundamental” (FIRJAN, 2022b, p. 9); como esperado por conter indicadores referentes à educação, obteve uma relação positiva com o IDEB.

A variável servidores com nível superior *per capita* da administração pública também exibe coeficiente positivo, o que vai ao encontro da discussão sobre a relação entre capacidades estatais e qualidade da educação, corroborando, para o nível subnacional, os estudos de Segatto, Euclides, Abrucio (2021) e de Cortez e Lotta (2022) sobre a capacitação dos servidores como importante fator para a qualidade da política de educação. Da mesma forma, a variável servidores estatutários *per capita* reforça o estabelecido pela literatura de capacidades, demonstrando seu comportamento a nível subnacional no Brasil (Souza, 2015; Marengo, Cardoso, 2019).

Por fim, as variáveis de esforço docente ocupando um lugar de significância estatística comprovam o achado de Crozatti (2021) em que esta também esteve relacionada ao IDEB. Salienta-se também, a variável de índice socioeconômico relacionada ao IDEB, corroborando com o evidenciado na literatura.

A variável contratos temporários apresenta uma relação positiva com o IDEB, diferente do esperado na literatura de capacidades estatais que engloba outras políticas públicas (Souza, 2015; Marengo, Cardoso, 2019). Este resultado merece ser aprofundado em pesquisas qualitativas futuras para compreender seu mecanismo de funcionamento específico para a política de educação.

Os resultados apontaram que quanto mais qualificado o corpo burocrático, melhor a qualidade e entrega dos serviços públicos

(Souza, 2015), achado corresponde ao estudo de Marenco e Cardoso (2019), por exemplo.

Na variável matrículas, o coeficiente negativo indica que quanto maior seu número, menor os do IDEB, o que é condizente com a distribuição espacial local analisada por *clusters* anteriormente.

Por fim, os resultados mostraram a relação positiva entre qualidade educacional e capacidade burocrática nos municípios brasileiros no que diz respeito às variáveis: servidores com nível superior *per capita* escolaridade, servidores estatutários *per capita* e colaboradores temporários.

CONCLUSÃO

Vários estudos na área de capacidades têm mostrado a importância de uma burocracia especializada na direção do desempenho e resultados de políticas públicas. Nesse contexto, o presente estudo buscou questionar se há relação significativa entre a qualidade da política de educação e capacidade burocrática nos municípios do Brasil. A pesquisa respondeu, no geral, afirmativamente.

Mais especificamente, a escolaridade e recrutamento foram considerados elementos mais significativos naquela relação, o que vai ao encontro da literatura especializada.

Porém, o presente trabalho agrega a análise da associação espacial entre qualidade da educação e capacidades estatais municipais. Nesse sentido, mais do que investigar fatores de desempenho do IDEB, evidenciou-se que há uma disseminação entre municípios vizinhos no Brasil. Em outras palavras, ficou demonstrada a importância da vizinhança municipal na relação entre capacidade burocrática e notas do IDEB. Esse achado pode contribuir com futuras pesquisas e com o planejamento da política educacional. Afinal, ao compreender os padrões espaciais e a disseminação é possível selecionar estrategicamente as regiões para que se melhorem as políticas públicas. Em um país com grandes dimensões,

diversidade e desigualdade, a otimização da política pública pode contribuir com sua eficiência.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, R. B.; LIMA, L. L. Capacidade estatal: definições, dimensões e mensuração. **BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, v. 1, n. 89, p. 1-28, ago., 2019. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/475>. Acesso em: 7 nov. 2022.

ALMEIDA, E. *Econometria espacial aplicada*. 1. ed. Campinas: Alínea, 2012, 498 p.

ALMEIDA, L. C.; DALBEN, A.; FREITAS, L. C. O Ideb: limites e ilusões de uma política educacional. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 125, p. 1153-1174, dez., 2013.

ANDREWS, C. W.; VRIES, M. S. Pobreza e municipalização da educação: análise dos resultados do IDEB (2005-2009). **Cadernos de pesquisa**, São Paulo, v. 42, n. 147, p. 826-847, dez., 2012.

ARRETCHE, M. (org.). **Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos 50 anos**. 1. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2015, 489 p.

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

BRASIL. Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, n. 248, p. 27833-27859, 23 dez. 1996.

BRASIL. Resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/ideb/resultados>. Acesso em: 10 out. 2022

CARDOSO, A. L. R.; MARENCO, A. Nomeações políticas nos governos municipais e performance burocrática: avaliando o desempenho. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 3, p. 360-380, mai./jun., 2020.

CINGOLANI, L. **The State of State Capacity**: a review of concepts, evidence and measures. Maastricht, 2013. v.1 Disponível em: <https://cris.maastrichtuniversity.nl/ws/portalfiles/portal/978997/guid-25cb727f-2280-41f0-a1da-ecf3ac48230f-ASSET1.0.pdf>. Acesso em: 01 nov. 2022.

COELHO, R.; GUTH, F.; LOUREIRO, M. Capacidades governamentais municipais e desenvolvimento humano local no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 71, n. 4, p. 778-808, out./dez., 2020.

CORTEZ, A. C. S.; LOTTA, G. S. Arranjos institucionais e capacidades estatais em nível subnacional: A política de educação em direitos humanos de São Paulo. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 27, n. 86, p. 1-19, jan./abr., 2022.

CROZATTI, J. Variáveis que influenciaram o IDEB do ensino fundamental das redes públicas municipais paulistas em 2017. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 47, n. 230327, dez., 2021.

FIRJAN. Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal. 2018. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/ifdm/downloads/>. Acesso em: 30 out. 2022.

GOMIDE, A. A.; PEREIRA, A. K.; MACHADO, R. O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. **Sociedade e Cultura**, Goiânia, v. 20, n. 1, p. 3-12, dez., 2017.

GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. Quando nem todas as rotas de cooperação intergovernamental levam ao mesmo caminho: arranjos federativos no Brasil para promover capacidades estatais municipais. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 69, n.1, p. 85-122, dez., 2018.

GUJARATI, D. N.; PORTER, D. C. **Econometria básica**. 5. ed. Porto Alegre: Amgh Editora, 2011.

HEVIA, F. J. Construcción de capacidades estatales y patrones de relación Gobierno-ciudadanos en México: un análisis del nivel subnacional. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, Caracas, v. 1, n. 62, p. 107-134, jun, 2015.

IBGE. Malha digital por municípios. 2018. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/malhas-territoriais/15774-malhas.html>. Acesso em: 20 out. 2022.

KAUCHAKJE, S.; ROSA, M. A.. **Produção do conhecimento: a prática da revisão sistemática da literatura**. 1. ed. Curitiba: UTP, 2020.

LIBÂNEO, J. C. O dualismo perverso da escola pública brasileira: escola do conhecimento para os ricos, escola do acolhimento social para os pobres. **Educação e pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 1, p. 13-28, mar., 2012.

LOBO, C. A.; BERNARDINO-COSTA, J. Quando o Estado não chega: a eficácia de programas educacionais em assentamentos, comunidades indígenas e quilombolas. **Educação em Revista**, Belo-Horizonte, v. 38, n. 26309, 2022.

LOTTA, G. **Burocracia e implementação de políticas públicas: desafios e potencialidades para redução de desigualdades**. 1. ed. Brasília: ENAP, 2021, 98 p.

MARENCO, A.; CATE, L. T. Municípios são todos iguais? Decisões sobre gasto, orçamento e políticas públicas em governos locais. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 29, n. 77, set., 2021.

MUNIC. Pesquisa de Informações Básicas Municipais. 2018. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/proteção-social/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?edicao=25506&t=destaques>. Acesso em: 20 out. 2022.

SAVIANI, D. Política educacional brasileira: limites e perspectivas. **Revista de Educação PUC-Campinas**, Campinas, v. 1, n. 24, p. 7-16, jun., 2008.

SCHNEIDER, M. P. Pesquisa em política educacional: desafios na consolidação de um campo. **Revista de Educação PUC-Campinas**, Campinas, v. 19, n. 1, p. 5-13, nov., 2014.

SEGATTO, C. I.; EUCLYDES, F. M.; ABRUCIO, F. Capacidades estatais e seus efeitos nas Políticas Municipais de Educação. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 26, n. 84, mai./ago., 2021.

SOARES, J. F.; XAVIER, F. P. Pressupostos educacionais e estatísticos do Ideb. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 903-923, set., 2013.

SOUZA, C. **Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: quando a política faz a diferença**. IPEA, 2015, v.1. Disponível em:

https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3455/1/td_2035.pdf.

Acesso em: 01 nov. 2022.

SOUZA, C. State modernization and the building of bureaucratic capacity for the implementation of federalized policies. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n.1, p. 27-45, jan./fev., 2017.

CAPÍTULO 30

O PROGRAMA SAÚDE NA ESCOLA (PSE) E O CONTROLE DO TABACO

Maria Carolina Gervásio Angelini de Martini

Resumo: Tendo em vista que a epidemia tabagista é considerada a principal causa de mortes evitáveis, bem como seus efeitos maléficos à saúde, a ação da indústria para atrair cada vez mais consumidores e que o público-alvo são pessoas de tenra idade, a Convenção-Quadro da Organização Mundial da Saúde para Controle do Tabaco (CQCT) traz normativas para controle do tabaco no mundo. Especificamente em seu artigo 12 menciona a conscientização das pessoas para os efeitos do cigarro, motivo pelo qual o Programa Saúde na Escola (PSE) possui ações para colaborar com a diminuição do uso e, assim, fazer valer a norma legal. Assim, mediante uma análise doutrinária, legislativa, de dados e por método dedutivo, o artigo buscará tecer considerações sobre a CQCT, PSE e como o Programa pode fazer valer a dita norma.

INTRODUÇÃO

Tendo em vista que o cigarro é o produto que causa o maior número de mortes evitáveis no mundo e que diversas estratégias são criadas para manter seu público, captar mais clientes e não falir, a Convenção-Quadro da Organização Mundial da Saúde para controle do tabaco (CQCT) trouxe normativas para tentar reduzir o consumo do produto. Dentre elas, encontra-se o artigo 12 da CQCT, cuja perspectiva, em apertada síntese, é despertar a consciência das pessoas para os problemas de saúde gerados pelo cigarro.

Em virtude disso, o Programa Saúde na Escola, que possui uma atuação intersetorial, envolvendo não apenas o âmbito educacional, como também a saúde, segurança, cultura, esporte, em diálogo, ainda, com outros estudos, programas e projetos, é uma maneira de alcançar os Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável (ODS) e pode ser uma resposta positiva no que tange ao uso de tabaco. Afinal, acredita-se que a escola é o local onde as pessoas que estão em formação podem ser protagonistas, o que permite que reconheçam suas necessidades e possam modificar condutas.

É certo que a indústria tabagista busca trabalhar com o lado do que é proibido e gera independência, cobiçado pelo seu público-alvo principal, que tem em torno de 13 a 18 anos, sendo interessante observar a ação da escola nesse sentido. No entanto, é certo que ela necessita de auxílio e colaboração, daí o objetivo do artigo em observar as políticas implementadas pelo PSE nas escolas no que tange ao controle do tabaco.

Por conta disso, o presente texto traçará considerações sobre a dita Convenção, bem como abordará a forma como o PSE atua e, em seguida, algumas ações do Programa específicas para o controle do consumo de cigarros nas escolas. Assim, se busca verificar como o PSE pode ser uma maneira de realizar o disposto no artigo 12 da CQCT. Para tanto, se utilizará do método dedutivo, análise de dados, doutrinária e legislativa.

1. A CONVENÇÃO- QUADRO DA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE PARA CONTROLE DO TABACO E O BRASIL

Inicialmente, é preciso dizer que o tabaco é o maior causador de mortes evitáveis no mundo e que 80% dos fumantes vivem em países de baixa e média renda. O produto leva a cerca de 8 milhões de pessoas por ano ao óbito, sendo 7 milhões usuários diretos do tabaco e 1,2 milhão de não fumantes expostos ao fumo, denominados de fumantes passivos (OPAS, 2024). No Brasil, atualmente, 443 pessoas falecem por dia em virtude do tabagismo e cerca de R\$ 125.148 bilhões são dispendidos pelo Estado para arcar com os custos produzidos

pelo cigarro no sistema de saúde, além de gerar em torno de 161.853 mortes anuais evitáveis no país (INCA, 2024).

O público-alvo da indústria tabagista é o jovem, uma vez que crianças, adolescentes e jovens são capazes de garantir a sua existência, pois o fumante ou para de fumar ou falece, daí a necessidade de buscar novos usuários. É por conta disto que o investimento em maneiras de atrair este público é cada vez mais presente, tanto que, se assim não fosse, a maioria dos consumidores não começaria o uso antes dos 18 anos de idade.

Em razão do investimento e do consumo, foi instaurada uma epidemia de tabaco no mundo, o que levou a criação da Convenção-Quadro da Organização Mundial da Saúde para Controle do Tabaco (CQCT) como resposta. A CQCT é um tratado internacional assinado em junho de 2003, em Genebra, e que possui 183 ratificações, incluindo o Brasil. O instrumento passou a vigor em 27 de fevereiro de 2005 e traz consigo a ideia de uma política pública global para diminuir o consumo de tabaco globalmente, mas, para tanto, requer a participação dos Estados membros criando medidas próprias.

Assim, a CQCT tem como escopo tutelar a saúde humana, restringindo a ação das empresas, almejando reduzir o número de consumidores e dando eficácia aos direitos humanos ao auxiliar na implementação do direito à saúde e ser uma maneira de permitir que os recursos da saúde sejam inseridos não apenas para o tratamento, como também para meios que impossibilitem o consumo e de prevenção. O Brasil tem dado eficácia as medidas dadas no tratado, porquanto, além de ter previsão constitucional de direitos fundamentais que exigem a observância do direito à saúde, também criou legislações internas para conter o consumo, como a vedação a propaganda comercial, ao uso de aditivos de sabor, ao fumo em locais públicos, bem como a inserção de tributos diferenciados para o cigarro e de advertências nas embalagens.

Nota-se, portanto, que o país vem cumprindo com os artigos 8 ao 13 da CQCT, porém, é necessário mencionar que, antes mesmo de se tornar signatário, já possuía legislações para tentar conter o consumo de cigarros no país. Com a criação da Lei 8.080/90, antes

mesmo da CQCT, passou a existir o Programa Nacional de Controle do Tabaco (PNCT), com ações educacionais em saúde, nos poderes da República, na academia e nas organizações não governamentais. O PNCT foi revitalizado pelo Instituto Nacional de Câncer (INCA), que ficou responsável pelo controle do tabaco. Ainda na década de 90, foi instituída a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, que começou a dispor sobre os limites máximos de alcatrão, nicotina e monóxido de carbono, além de normatizar a propaganda e inserir a necessidade de advertências sanitárias nos maços de cigarro.

Ainda nesse período, deu-se origem a Lei nº 9.294/1996 que restringia o uso e à propaganda de produtos do tabaco e vedava em aeronaves e veículos de transporte coletivo. Destaca-se que havia outras medidas restritivas, como a proibição de propagandas e publicidades dos produtos em determinados horários na rádio e na televisão. No entanto, foi com a CQCT que as medidas tiveram melhor resultado no país, de modo que o Brasil foi o segundo país a assinar o instrumento e se tornou uma referência no combate ao tabagismo, veja-se:

No mundo inteiro o Brasil é referência pelo êxito nas políticas de combate ao tabagismo. A redução do número de fumantes, quando já tivemos quase 40% de fumantes no país, é uma vitória que devemos comemorar, mas ao mesmo tempo nos deixa alertas para continuar na luta. Ser membro da Convenção-Quadro é um desafio, mas temos a certeza que essas diretrizes são fundamentais para avançarmos na qualidade de vida e longevidade da população”, avaliou o ministro da Saúde, Marcelo Castro, durante cerimônia em comemoração aos 10 anos da Convenção-quadro, na sede da Organização Pan-Americana da Saúde (Opas) (Ministério da Saúde, 2024).

No presente trabalho se enfatizará o artigo 12 da CQCT para, posteriormente, compreender as medidas e políticas adotadas pelo Brasil. Por essa razão, quando o dispositivo traz a “Educação, comunicação, treinamento e conscientização do público” e aduz como cada signatário deverá trazer as informações acerca do risco do tabaco e da sua fumaça para a saúde, enfatiza a imprescindibilidade de programas de treinamento e de sensibilização que trabalhem o controle do tabaco, participação de organismos públicos, privados e

de organizações não-governamentais para a elaboração de programas e de estratégias do controle e, ainda, a ideia de que a conscientização deve se ater a questões ambientais, econômicas, de saúde, sendo imprescindível a existência de advertências sanitárias.

2. O PROGRAMA SAÚDE NA ESCOLA (PSE)

O Programa Saúde na Escola (PSE) foi instituído pelo Decreto 6.286 de 2007 e regulamentado pela Portaria Interministerial 1.055 de 2017. A ideia é que, mediante ações de promoção, prevenção e atenção à saúde, e tendo como alvo os estudantes, utilizando dos profissionais e gestores da saúde e da educação, além da comunidade escolar, haja a criação de estratégias entre a escola e a unidade básica de saúde, levando em conta o contexto social e escolar, a saúde escolar e a capacidade operativa dela (Portal Mec, 2024).

Em outras palavras, o PSE almeja melhorar e reduzir problemas de saúde dos estudantes e diminuir a evasão escolar, sendo certo que foi visto como um dos principais programas para a saúde dos estudantes de escolas públicas, considerando que, em 2015, cerca de 85% dos brasileiros da educação básica estavam vinculados a escolas públicas (De Sousa *et al.*, 2017). Destaca-se que ele é custeado pelo repasse de incentivos financeiros, que os encaminha diretamente aos fundos municipais (Secretaria de Estado de Saúde, 2024) e que 99,7% dos estudantes da escola básica estão nas escolas, o que torna o programa ainda mais essencial até por enfatizar vulnerabilidades e buscar soluções conjuntas (Rumor *et al.*, 2022).

Todos os municípios do país podem aderir o PSE, o que pode acontecer por meio de uma plataforma denominada de e-Gestor Atenção Básica (AB), sendo necessário que o gestor indique a escola da rede pública e a creche conveniada que participará, o que é voluntário (Do Carmo *et al.*, 2022). Verifica-se, assim, que o PSE é visto como um programa de alcance nacional e que, em 2022, teve adesão de cerca de 97,3% dos Municípios brasileiros, 97.389 escolas e 23.426.003 educandos envolvidos (Do Carmo *et al.*, 2022). No entanto, sua implementação precisa, inicialmente, de um projeto municipal que é

“como ‘leitura técnica’ da situação municipal, elaborada para iniciar o processo de construção coletiva para a ação, visando a implementação do PSE”, em que indicará quais são as prioridades e definirá quais serão as escolas envolvidas e as equipes da Estratégia Saúde da Família (Ministério da Educação, 2024).

Há também a Agenda de Educação e Saúde que é um meio de implementar as ações compartilhadas nos territórios municipais, de sorte que ela “definirá as propostas comunitárias para estes microterritórios onde as escolas estão inseridas, refletindo as expectativas comunitárias em reação à interface educação e saúde” (Ministério da Educação, 2024). Enfatiza-se que o PSE atua de forma intersetorial e para integração das políticas públicas para desenvolver o estudante mediante ações de promoção e prevenção de doenças.

Nesse sentido, a atuação deve considerar outros setores como saúde, educação, segurança pública, cultura, esporte, tendo um diálogo com outros programas, projetos, estudos, inquéritos. Também deseja que se tenha um grupo multiprofissional, com ações integradas para produzir melhores resultados à saúde da população e ter os Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável (ODS) atrelados à saúde, especialmente a questão do tabaco.

Acredita-se que as práticas integradas são capazes de, ao serem aplicadas nas escolas, se perpetuarem para toda a vida, daí a imprescindibilidade de uma abordagem intersetorial da política pública e, no caso, do PSE. Rumor *et al.* (2022) colaboram com isto ao mencionar:

Desse modo, a busca por práticas integradas e com abordagens intersetoriais tem sido a estratégia adotada por políticas públicas para o desenvolvimento de ações de promoção à saúde de escolares, considerando que os hábitos, as atitudes e as crenças formados durante a infância têm grandes chances de serem perpetuados até a vida adulta. Na tentativa de contingenciar as vulnerabilidades às quais o público infantil está exposto, iniciativas direcionadas ao contexto escolar ganharam destaque, especialmente pela educação ser considerada um dos principais determinantes para a saúde, que contribui para o empoderamento dos sujeitos, promovendo seu desenvolvimento pessoal e social e, conseqüentemente, como um instrumento de transformação social.

Sousa *et al.* (2017) alegam que a intersetorialidade auxilia na qualidade de vida, possui inúmeras discussões convergentes e que permite a articulação de setores e atores, agindo de forma integrada e inserindo parcerias e alianças. No que tange a atuação brasileira, os autores salientam que:

No Brasil, a intersetorialidade é valorizada no discurso de diversas políticas públicas, a exemplo da Educação, Saúde e Assistência Social. Na Educação, está associada à ideia de parceria e colaboração entre instituições governamentais, não governamentais e a sociedade, como uma alternativa para melhoria dos processos educacionais. No campo da Saúde, tem sido considerada como elemento fundamental para a mudança no modelo de atenção e reorganização do sistema, sendo referida em muitos trabalhos no campo da Promoção da Saúde como estratégia de ação que incida sobre seus determinantes sociais. A parceria entre os setores Saúde e Educação, especialmente no que diz respeito à implementação de programas de assistência à saúde do escolar, existem desde o início do século XX. Os estudos que discutem tais políticas e ações têm indicado muitas fragilidades e desafios na implementação de ações intersetoriais, tais como ausência de comprometimento igualitário entre os setores, fragmentação das ações e predomínio de abordagens setorializadas e biomédicas. Experiências promissoras como as Escolas Promotoras da Saúde trouxeram novas abordagens, priorizando a promoção da saúde e a intersetorialidade, todavia, na prática os avanços foram limitados e incapazes de gerar ações integradas (De Sousa *et al.*, 2017).

Além disso, com relação a gestão do programa, feita de forma compartilhada por Grupos de Trabalho Intersetoriais (GTI), é certo que o PSE conta com atividades de planejamento, execução e ação realizadas coletivamente e com o objetivo de atender as demandas locais. Ademais, as ações do PSE são parte do projeto político pedagógico da escola e, em Minas Gerais, por exemplo, são voltadas para os seguintes setores: saúde ambiental, alimentação saudável, direitos humanos, prevenção de violência, promoção de atividade física, verificação da situação vacinal, saúde sexual, prevenção do uso do álcool e do tabaco, saúde bucal, prevenção do uso de outras drogas, prevenção da Covid-19, saúde auditiva e ocular (Secretaria de Estado de Saúde, 2024).

Nos municípios de Florianópolis, observou-se que os professores têm inserido nas atividades pedagógicas ações que incluíssem questões

de saúde, após serem devidamente capacitados, como dengue, violência doméstica, drogas (Rumor *et al.*, 2022). Algumas escolas da região possuem atividades para se aproximarem das famílias, a fim de orientá-los, e parcerias como com a equipe multiprofissional do Núcleo Ampliado de Saúde da Família (Nasf) e o Centro de Referência de Assistência Social (Cras) (Rumor *et al.*, 2022).

Ações no âmbito nutricional também são presentes no PSE com questões envolvendo a transmissão de informação, conhecimento técnico sobre alimentação e prática educativa, de forma que são expostas práticas com trocas de conhecimento relacionadas com concepções pedagógicas e que “permitem o envolvimento do contexto histórico, sócio e cultural dos partícipes” (Pereira e Bandeira, 2022). Logo, o PSE tem atitudes variáveis de acordo com cada território, mas com o objetivo de obter espaços saudáveis, de sorte que a ausência de planejamento nas ações pode comprometer a política pública (Pereira e Bandeira, 2022). Enaltece-se que, atualmente, se preza pela alimentação saudável, pois há uma preocupação não apenas com obesidade infantil, mas com uma mudança de hábitos e prevenção de outras doenças (Pereira e Bandeira, 2022).

A escola é o espaço onde os jovens conseguem exercer o seu protagonismo, com atividades coletivas, cuja participação “deve convergir na perspectiva de reconhecimento desses jovens escolares como atores que reconhecem as suas necessidades e podem modificar o seu meio” (Bueno e Köptcke, 2022), de uma forma reflexiva e crítica para que se implemente políticas sociais no país. Por essa razão, as ações que envolvam a juventude e os colocam em papéis centrais podem ter melhores reflexos na consecução dos programas.

3. O PSE E O CIGARRO

A CQCT elucida, em seu artigo 12, que cabe ao país criar um sistema de política educacional com o objetivo de educar, conscientizar e preparar a sociedade para não se tornar ainda mais vulnerável diante das ações da indústria tabagista. A legislação

dispõe que as políticas educacionais precisam abordar sobre estilo de vida sem tabaco, sensibilização e treinamento de profissionais da saúde e da educação, problemas com o fumo, composição do cigarro, fumante passivo, a fim de conscientizar as pessoas sobre o mal causado pelo cigarro à saúde e, assim, evitar que a tabaqueira consiga captar cada vez mais crianças, jovens e adolescentes e, conseqüentemente, auxiliar para que os já usuários deixem de fumar.

Para fazer valer o dispositivo 12 da CQCT, houve a criação do dia 29 de agosto como o “Dia Nacional de Combate ao Fumo”, proveniente da Lei 7.488/1986, para possibilitar a visão do tabaco como um produto problemático para a saúde coletiva. Outro mecanismo foi a existência do Programa “Saber Saúde” e o Programa “Saúde na Escola”, pois, entendendo que a escola é o espaço de formação de consciência crítica, de troca de saberes e de práticas socioculturais, a busca por qualidade de vida e por comportamentos saudáveis se tornou presente (INCA, 2024).

Em ambos os programas, almeja-se alcançar os profissionais da educação e da saúde, de forma que são trabalhados conteúdos atinentes a saúde e a prevenção do tabagismo com as crianças, adolescentes e jovens através de dados científicos, motivo pelo qual se envolve os professores, a equipe-pedagógica, os alunos e, até mesmo, os familiares dos estudantes (INCA, 2024). Nota-se que os programas também trabalham alimentação saudável, alcoolismo e que possuem diversos materiais, como revistas, livros, jogos (INCA, 2024).

O Programa Saber Saúde de Prevenção do Tabagismo e de Outros Fatores de Risco de Doenças Crônicas (Programa “Saber Saúde”) tem como foco formar profissionais da educação e da saúde que saibam trabalhar com o tema controle do tabaco com as crianças, jovens e adolescentes nas escolas. Para tanto, o programa almeja desenvolver o aspecto crítico do estudante para que, realmente, escolham, após serem devidamente informados, o tipo de vida que querem ter (INCA, Programa Nacional de Controle do Tabagismo, 2024).

Já, quanto ao Programa Saúde na Escola, do Decreto 6.286/2007 menciona a necessidade de atividades que envolvam a saúde e a educação, com o objetivo de zelar pelos mesmos setores no que tange

aos estudantes, sendo o tabaco um dos temas (Porto *et al.*, 2018). Desse modo, percebe-se que a atuação multisetorial e conjunta se faz primordial e deve ser considerada pela escola, haja vista o papel dela na formação do indivíduo, além do tempo que a pessoa passa nesse ambiente.

No que tange ao produto tabaco, como o público-alvo são as pessoas de tenra idade, o foco no que é proibido como uma forma de atrair clientes, é uma realidade, daí a necessidade da ação escolar em conjunto com a familiar e comunitária. Para corroborar na questão do cigarro, o currículo escolar passa a ter que contar com ações voltadas para o ambiente escolar seguro, com estratégias de prevenção e enfrentamento do uso e da dependência (artigo 12 da Lei 9.394/1996), estimulando a integração da saúde e da educação, o fortalecimento da intersetorialidade, o desenvolvimento integral, a prevenção para evitar adoecimento, conscientização quanto a comportamentos saudáveis (Ministério da Saúde e Ministério da Educação, 2022).

Sendo assim, é importante, inicialmente, que o PSE faça um trabalho em diálogo com outros setores, como a sociedade civil, governo, parcerias com a Vigilância Sanitária, bem como integração das políticas públicas, envolvendo setores como segurança pública, educação, saúde, cultura, assistência social, juventude. Um mapa esquematizado dos diversos setores e com políticas para controle do consumo de cigarro com documentos que trabalhem o controle do tabaco, com grupos multiprofissionais, são maneiras de ter melhores resultados em benefício da população (Ministério da Saúde e Ministério da Educação, 2022). Também tem sido destaque o uso das redes sociais como forma de controle e é interessante saber se há produtos de tabaco no entorno da escola, se as crianças, adolescentes e jovens estão utilizando, se conhecem outros dispositivos como narguilé e o cigarro eletrônico e, assim, propor medidas, estratégias e parcerias para controlar o tabagismo e não permitir que essa criança se torne ainda mais vulnerável.

Uma das ações do PSE tem sido o “O Dia Mundial sem Tabaco”, realizado aos 31.05. O ato é feito junto com as secretarias de Saúde e Educação, Ciência e Tecnologia, sendo que, em algumas escolas,

foram realizadas palestras, rodas de conversa e conscientização dos riscos, malefícios, doenças e vícios causados pelo tabaco junto aos alunos (Prefeitura de Caxias, 2023). Outra atuação é se ter um espaço de mudanças de comportamentos e conhecimento, motivo pelo qual professores passam a se capacitar com materiais relativos à saúde e prevenção do tabagismo (Prefeitura de Caxias, 2023).

No Amapá, a ideia foi conceder aos professores materiais de apoio para desenvolver a campanha de combate, veja-se:

Para munir os professores, é entregue material de apoio que consta de dois livros, duas revistas para crianças e adolescentes, adesivos, cartazes, vídeos e um jogo pedagógico, tudo com uma abordagem sensível e adaptada. O público-alvo são alunos do primeiro e segundo segmento do Ensino Fundamental, mas as sugestões de atividades podem ser adaptadas para a Educação Infantil e Ensino Médio (Governo do Estado do Amapá, 2019).

Em Aracaju, a Secretaria Municipal da Saúde, mediante o PSE e a Academia da Cidade, fizeram uma roda de conversa com a Escola Municipal de Ensino Municipal Manoel Bonfim para abordar sobre saúde física e cigarro, o que ocorreu por meio de atividades lúdicas, vídeos e slides, além de ações como avaliações clínicas nos estudantes, de prevenção e promoção da saúde e capacitações dos profissionais da saúde e da educação (Aracaju, 2015). Sobre o consumo de cigarros, demonstraram como os estudantes podem aconselhar os pais, trouxeram o dispêndio financeiro no ano para manter a prática, bem como outras iniciativas para que a criança enxergue o cigarro como o primeiro passo de outras drogas (Aracaju, 2015).

Em que pese o sucesso da política antitabagista no Brasil, o país e o mundo todo enfrentam a problemática das novas estratégias da indústria para se propagar e continuar obtendo lucro, como o uso das redes sociais, de influenciadores digitais, de *hashtags* e de novos produtos, a exemplo do cigarro eletrônico com a mensagem de que auxiliará a parar de fumar e que não faz mal para a saúde.

A Prefeitura Municipal de Fortaleza fez a ação Dia Nacional de Combate ao Fumo nas escolas municipais com 720 alunos com palestras a respeito dos riscos, malefícios dos cigarros eletrônicos, uma das novas estratégias da indústria (Prefeitura de Fortaleza,

2023). O ato vem completar as ações de combate ao fumo e deve ser visto como essencial, considerando que, nos dias atuais, muitos entendem que o dispositivo eletrônico para fumar vem auxiliar a parar de consumir o cigarro convencional e que não faz mal para a saúde, o que não é verídico, daí a importância do acesso à informação.

CONCLUSÃO

Em razão da indústria de tabaco ter, cada vez mais, buscado maneiras de despertar a vontade pelo produto, é preciso que a conscientização sobre os malefícios do cigarro seja uma das principais ações do Poder Público, o que, conseqüentemente, realiza o disposto no artigo 12 da CQCT. O PSE, que possui uma ação intersetorial e que, por isto, é possível se dizer que se preocupa com a consecução dos resultados, através de ações nas escolas tem colaborado para diminuição do consumo.

Verificou-se que, em alguns locais como Aracaju, Florianópolis, Amapá, o projeto pedagógico e a escola possui atos, com colaboração de outros organismos, dos estudantes como protagonistas e da família, para colacionar a problemática do uso de cigarros. Acredita-se que esta abordagem pode trazer informações verídicas do produto para a população, especialmente para as crianças e adolescentes que são o público que a indústria procura atrair, a fim de que ela não deixe de existir.

Com o devido acesso à informação, é possível se falar em uma livre escolha, que se espera que seja para não fumar, garantindo direito fundamental à saúde e à liberdade. A atuação em Florianópolis, no que concerne aos cigarros eletrônicos, é necessária e precisa, já que existe uma crença de que o cigarro eletrônico não faz mal e que pode ser fumado em qualquer local, o que não condiz com a realidade.

REFERÊNCIAS

AÇÕES INTERSETORIAIS. Secretaria de Estado de Saúde. Disponível em: <https://www.saude.mg.gov.br/acoesintersetoriais>. Acesso: 12 jan. 2024.

AÇÕES INTERSETORIAIS. Secretaria de Estado de Saúde. Disponível em: <https://www.saude.mg.gov.br/acoesintersetoriais>. Acesso em: 25 jan. 2024.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Caderno temático do Programa Saúde na Escola: prevenção do uso do tabaco** [recurso eletrônico] / Ministério da Saúde, Ministério da Educação. – Brasília: Ministério da Saúde, 2022. Disponível em: [efaidnbmnnnibpcajpcglclefin dmka j/https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/prevencao_uso_t abaco_.pdf](https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/prevencao_uso_tabaco.pdf). Acesso em: 15 jan. 2024.

BUENO, D.R. e KÖPTCKE, L.S. **Participação juvenil no Programa Saúde na Escola (PSE): uma reflexão sobre o papel da gestão federal.** Saúde Debate, Rio de Janeiro, v. 46, n. especial 3, p. 29-44, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sdeb/a/4gyWcNJvzhVR3c5kdTFy8kp/?lang=pt#>. Acesso em: 17 jan. 2024. <https://doi.org/10.1590/0103-11042022E302>

DE SOUSA, M.C. *et al.* A intersetorialidade no Programa Saúde na Escola: avaliação do processo político-gere ncial e das práticas de trabalho. **Ciência Saúde Coletiva.** v. 22, n. 6, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/nGRj8mdvwwZHvy6G76Mrjf/#>.

Acesso em: 10 jan. 2024. Doi: <https://doi.org/10.1590/1413-81232017226.24262016>.

DO CARMO, A.S. *et al.* Promoção da Alimentação Adequada e Saudável no âmbito do Programa Saúde na Escola: implementação e contribuição do Programa Crescer Saudável. **Saúde Debate,** Rio de Janeiro, v. 46, n. especial 3, p. 129-141, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sdeb/a/S46wkWKMJrRdmsg9knNrwSG/?lang=pt#>. Acesso em: 11 jan. 2024. Doi: <https://doi.org/10.1590/0103-11042022E309>.

Escolas ganham reforço contra o Tabagismo com Programa Saber Saúde na Escola. Governo do Estado do Amapá. Disponível em:

<https://www.amapa.gov.br/noticia/2211/escolas-ganham-reforco-contra-o-tabagismo-com-programa-saber-saude-na-escola>. Acesso em: 10 jan. 2024.

Gestor e Profissional de Saúde. Programa Nacional de Controle do Tabagismo. Programa Saber Saúde. Instituto Nacional do Câncer (INCA). Disponível em: <https://www.gov.br/inca/pt-br/assuntos/gestor-e-profissional-de-saude/programa-nacional-de-controle-do-tabagismo/programa-saber-saude>. Acesso em: 16 jan. 2024.

Ministério da Saúde Celebra Dez Anos de Iniciativa para Combater o Fumo. Ministério da Saúde. Biblioteca virtual em saúde. Disponível em: <https://bvsmis.saude.gov.br/ministerio-da-saude-celebra-dez-anos-de-iniciativa-para-combater-o-fumo>. Acesso em: 12 jan. 2024.

PEREIRA, I.C e BANDEIRA, H. M.M. Práticas educativas de nutricionistas: perspectivas educativas manifestadas no PSE. *Saúde Debate*, Rio de Janeiro, v. 46, n. especial 3, p.142-155, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sdeb/a/RvD7YB4vvgFNVRNhdZpf3S/tr/?lang=pt>. Acesso em: 11 jan. 2024. Doi: <https://doi.org/10.1590/0103-11042022E310>.

PORTO, D.B.M. Prevenção do tabagismo e o papel das escolas: um estudo de caso. *Brazilian Journal of Development*, v. 4, n. 7, p.4103–4127, 2018. Disponível em: <https://www.brazilianjournals.com/index.php/BRJD/article/view/470>. Acesso em: 02 set. 2021. Doi: <https://doi.org/10.34117/bjdv4n7-470>.

Prefeitura de Fortaleza realiza ações de Educação em Saúde nas Escolas sobre os malefícios do cigarro eletrônico. Prefeitura Fortaleza. Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeitura-de-fortaleza-realiza-acoes-de-educacao-em-saude-nas-escolas-sobre-os-maleficios-do-cigarro-eletronico>. Acesso em: 25 jan. 2024.

Programa Nacional de controle do Tabagismo. Programa Saber Saúde. Instituto Nacional do Câncer (INCA). Disponível em: <https://www.inca.gov.br/programa-nacional-de-controle-do-tabagismo/programa-saber-saude>. Acesso em: 04 nov. 2021.

Programa Saúde nas Escolas. Ministério da Educação. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/expansao-da-rede-federal/194secretarias->

112877938/secad-educacao-continuada-223369541/14578-programa-saude-nas-escolas. Acesso em: 25 jan. 2024.

Programa Saúde nas Escolas. Ministério da Educação. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/expansao-da-rede-federal/194secretarias-112877938/secad-educacao-continuada-223369541/14578-programa-saude-nas-escolas>. Acesso em: 25 jan. 2024.

Pse e Academia da cidade realizam ação contra o tabagismo na Emef Manoel Bonfim. Aracaju- cuidando das pessoas. Disponível em: https://www.aracaju.se.gov.br/noticias/66574/pse_e_academia_da_cidade_realizam_acao_contra_o_tabagismo_na_emef_manoel_bonfim.html. Acesso em: 25 jan. 2024.

Pse realiza conscientização sobre os danos do fumo no dia mundial sem tabaco. Prefeitura de Caxias. Disponível em: <https://caxias.ma.gov.br/2023/06/01/pse-realiza-conscientizacao-sobre-os-danos-do-fumo-no-dia-mundial-sem-tabaco/>. Acesso em: 25 jan. 2024.

Pse realiza conscientização sobre os danos do fumo no dia mundial sem tabaco. Prefeitura de Caxias. Disponível em: <https://caxias.ma.gov.br/2023/06/01/pse-realiza-conscientizacao-sobre-os-danos-do-fumo-no-dia-mundial-sem-tabaco/>. Acesso em: 25 jan. 2024.

RUMOR, P. C.F. *et al.* Programa Saúde na Escola: potencialidades e limites da articulação intersetorial para promoção da saúde infantil. *Saúde Debate*, Rio de Janeiro, v. 46, n. especial 3, p. 116-128, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sdeb/a/9PMctmWB8CWrfL7NCykNNBp/?lang=pt#>. Acesso em: 12 jan. 2024. Doi: <https://doi.org/10.1590/0103-11042022E308>.

TABACO. Organização Pan-americana de Saúde (OPAS) e Organização Mundial da Saúde (OMS). Disponível em: [https://www.paho.org/pt/topicos/tabaco#:~:text=O%20tabaco%20mata%20mais%20de,de%20baixa%20e%20m%C3%A9dia%20renda](https://www.paho.org/pt/topicos/tabaco#:~:text=O%20tabaco%20mata%20mais%20de,de%20baixa%20e%20m%C3%A9dia%20renda.). Acesso em: 12 jan. 2024.

TABAGISMO. O tabagismo tem relação com vários tipos de câncer e é responsável por cerca de 90% das mortes por câncer de pulmão. INCA - Instituto Nacional de Câncer. Disponível em: <https://www.gov.br/inca/pt-br/assuntos/causas-e-prevencao-do-cancer/tabagismo>. Acesso em: 12 jan. 2024.

CAPÍTULO 31

O USO DA ABORDAGEM CONSENSUAL NO MUNICÍPIO DE BOTUPORÃ (BA)

Flávia M. Uchôa de Oliveira
Ederson dos Santos
Edinilza de Souza Araújo

Resumo: Este capítulo detalha a análise empreendida a partir dos dados coletados na cidade de Botuporã, na Bahia, no segundo semestre de 2022. A coleta realizada é parte de mais uma etapa do Projeto "Pobreza Multidimensional no Brasil", conduzido em um esforço de cooperação internacional. O Projeto Pobreza Multidimensional no Brasil tem por objetivo compreender o que é um padrão de vida digno para as brasileiras e brasileiros. Para responder essa pergunta, é utilizada a Abordagem Consensual, que trata da pobreza como um fenômeno multidimensional que deve ser compreendido para além da dimensão monetária, a partir do tempo e do lugar onde se vive. Trata-se de uma metodologia que promove a participação da sociedade na formulação das prioridades que devem guiar a implementação de políticas públicas. O grupo focal é o instrumento elementar da Abordagem Consensual, criando espaço e permitindo o tempo de debate sobre o que é pobreza no Brasil de hoje. Os resultados mostram que os botuporãenses compreendem a pobreza como experiência imbricada à insegurança alimentar, o que parece refletir outras pesquisas sobre alimentação no estado da Bahia. Destaca-se ainda a preocupação com a renda advinda do emprego como uma garantia de seguridade social.

INTRODUÇÃO

Este capítulo detalha a análise empreendida a partir dos dados coletados na cidade de Botuporã, na Bahia, no segundo semestre de 2022. A coleta realizada é parte de mais uma etapa do Projeto "Pobreza Multidimensional no Brasil", conduzido em um esforço de cooperação internacional entre a Universidades de Cardiff e a Universidade Estadual de Campinas, com a coordenação de campo e a análise de dados liderada em colaboração com pesquisadores da Universidade Federal Fluminense e a Universidad de Salamanca.

O trabalho de campo foi financiado pela Fundação de Desenvolvimento da Unicamp, com o apoio logístico da Prefeitura Municipal de Botuporã. O Sindicato dos Trabalhadores Rurais teve papel fundamental na coleta de dados, tendo sua representante Edinilza de Souza Araújo, coordenado a equipe de campo no município. A supervisão do campo ficou a cargo de Ederson dos Santos, Diretor de Relações Internacionais do município de Botuporã.

O Projeto Pobreza Multidimensional no Brasil tem por objetivo compreender o que é um padrão de vida digno para as brasileiras e brasileiros. Trata-se de um esforço de pesquisa para que seja possível alcançarmos o 1º Objetivo de Desenvolvimento Sustentável: “acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares” (Ipea, 2019). Para responder essa pergunta, é utilizada a Abordagem Consensual, que trata da pobreza como um fenômeno multidimensional que deve ser compreendido para além da dimensão monetária, a partir do tempo e do lugar onde se vive, por meio da percepção da sociedade sobre o que é uma vida digna. Trata-se de uma metodologia que promove a participação da sociedade na formulação das prioridades que devem guiar a implementação de políticas públicas.

Todos os estágios dessa Abordagem foram realizados no município de Botuporã, o que inclui etapa de entrevistas com gestores e atores sociais, grupos focais com os municípios e aplicação de mais de 1100 questionários em entrevistas presenciais, ao longo de seis meses. Com a finalização do trabalho de campo, passamos às análises

de um volume considerável de transcrições e de dados coletados a partir dos questionários.

Neste rio, apresentamos nossas análises qualitativas a partir de sete grupos focais realizados no segundo semestre de 2022. O grupo focal é o instrumento elementar da Abordagem Consensual, metodologia sobre a qual nos detemos mais à frente neste capítulo. Nos grupos focais, duas questões surgem como críticas para a compreensão da natureza e da experiência da pobreza: i) O que é ser pobre no Brasil de hoje?; e ii) O que é necessário para que todos no Brasil de hoje tenham uma vida digna?

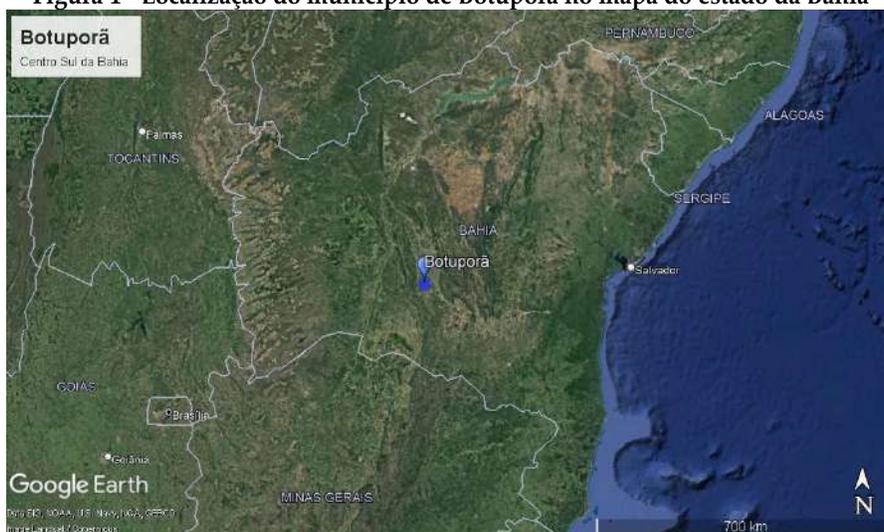
As discussões dos grupos focais são movimentadas por essas perguntas, criando espaço e permitindo o tempo de debate sobre questões cruciais de nossa sociedade: como os brasileiros definem o que é pobreza? O que compreendem como “necessidade” para uma vida digna? O que essa compreensão nos informa sobre os contornos da dignidade humana? (Uchôa de Oliveira *et al.*, 2023). Se os indicadores de privação são realmente produto de um consenso, eles devem estar refletidos nas deliberações dos grupos focais sobre a natureza e a experiência da pobreza (Unicef Uganda, 2019b).

Nesse sentido, os estágios da Abordagem permitem a efetiva democratização sobre as definições de pobreza e dignidade que guiam os decisores políticos em nosso país. É possível argumentar que, a partir dessa metodologia, efetiva-se o exercício da cidadania para além do consumo e da renda (Dagnino, 2016, 2019). A Abordagem Consensual, portanto, permite à pesquisa a convergência de seu sentido científico por meio da criação de uma linha fidedigna e válida da pobreza como fenômeno multidimensional, que supera a hegemonia da dimensão da renda, com o seu sentido ético-político no exercício da cidadania e no fortalecimento da democracia.

Para apresentarmos este estudo, o presente capítulo está estruturado da seguinte forma: iniciamos com uma breve descrição do município de Botuporã; em seguida, explicamos a metodologia utilizada; logo depois, apresentamos os principais resultados alcançados. Por fim, oferecemos breve comentário final sobre a importância dos achados desta etapa da pesquisa.

O MUNICÍPIO DE BOTUPORÃ

Figura 1 - Localização do município de Botuporã no mapa do estado da Bahia



Fonte: Portal de Mapas IBGE (2022) e Google Earth (2023).

Os Tuxá, povo indígena do Sertão, são os moradores originais da região em que hoje se localiza o município de Botuporã, na mesorregião Centro Sul da Bahia, na bacia do rio Paramirim. Com a colonização portuguesa em meados do século XVIII, um arraial – pequeno núcleo urbano – se desenvolveu nesta região (IBGE, s.d.). No início do século XX, a mando de missionários, a construção de uma estrada que levava a um cruzeiro em um monte da região deu o primeiro nome àquele arraial: Monte Belo.

Com o desenvolvimento da agropecuária pelos chamados “curraleiros” baianos (Museu Nacional/UFRJ, s.d.), o arraial logo tornou-se distrito. Na década de 1930, pela coincidência da cidade homônima em Minas Gerais, o distrito passou a se chamar Botuporã, a tradução de “monte belo” em tupi-guarani. De distrito, Botuporã passou à categoria de município em 22 de março de 1962, sendo instalado em 1963 (IBGE, s.d.).

No último Censo (2022), a população botuporãense foi contabilizada em 11.024 pessoas, número estável se comparado com o Censo de 2010. Em termos de território são 627,612 km². A

população relativa é de 17,56 habitantes por quilômetro quadrado. No município são 17,56 habitantes por quilômetro quadrado. Em comparação aos 5570 municípios brasileiros, em termos populacionais, está em 2797°. Nesses mesmos termos, entre os 417 municípios baianos, está em 309°. Nos limites territoriais de Botuporã, encontram-se os municípios de Tanque Novo, Caturama, Macaúbas e Paramirim (ver Figura 3, mais à frente neste capítulo). A distância até a capital do estado, Salvador, é de 667 km.

Em Botuporã, a maioria da população vive nas áreas rurais, conforme os dados do Programa Saúde da Família, disponibilizados pela Secretaria de Saúde do município. Não há sistema de transporte público e as comunidades mais afastadas estão localizadas em média a 30 km do centro de Botuporã. Número significativo dessas comunidades não possui equipamento escolar ou de saúde, o que traz a necessidade de deslocamento diário para o centro do município.

De acordo com os dados de 2021, o salário médio mensal no município era de 2 salários mínimos (aproximadamente R\$ 2.640,00). A proporção de população ocupada em relação à população total era de 4,2%. Em comparação com os demais municípios da Bahia, Botuporã ocupava a posição 101 de 417 em relação à renda média; e a posição 407 de 417 em relação à população ocupada. Ao comparar o município em nível nacional, estava na posição 2168 de 5570 em relação à renda e na posição 5418 de 5570 em relação à população ocupada. Ao considerarmos os domicílios com rendimentos mensais de até meio salário mínimo por pessoa, Botuporã tinha 55,8% da população nessa condição, o que o colocava na posição 59 de 417 entre as cidades do estado e na posição 359 de 5570 entre as cidades do Brasil.

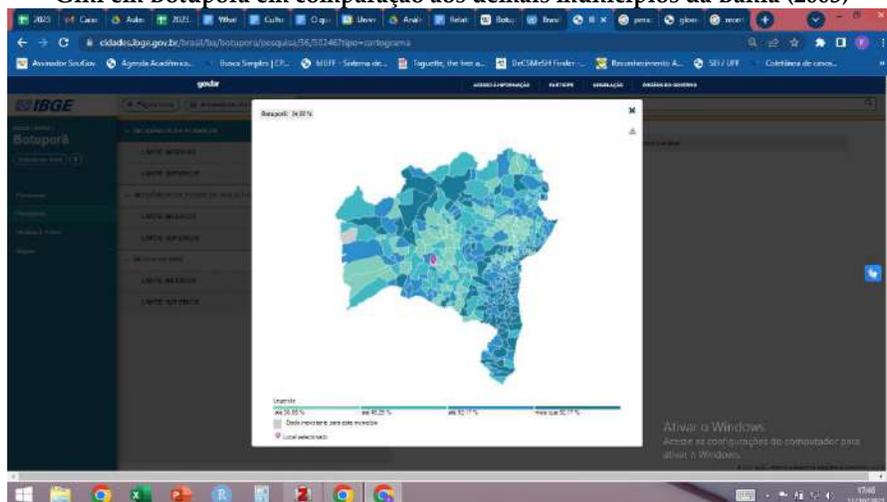
Ao pensarmos o acesso à educação no município, destaca-se a taxa de escolarização de 98,1% (IBGE, 2010), considerando a população de 6 a 14 anos de idade. Em 2021, foram 1.548 matrículas no ensino fundamental e 390 no ensino médio. O corpo docente no ensino fundamental é de 90 professores, em 27 escolas. No ensino médio, são 28 professores em 2 escolas. Os números relacionados à saúde mostram que a mortalidade infantil no município em 2020 foi de 15,15 óbitos por mil nascidos vivos. Dados de 2016 apontam 1,1

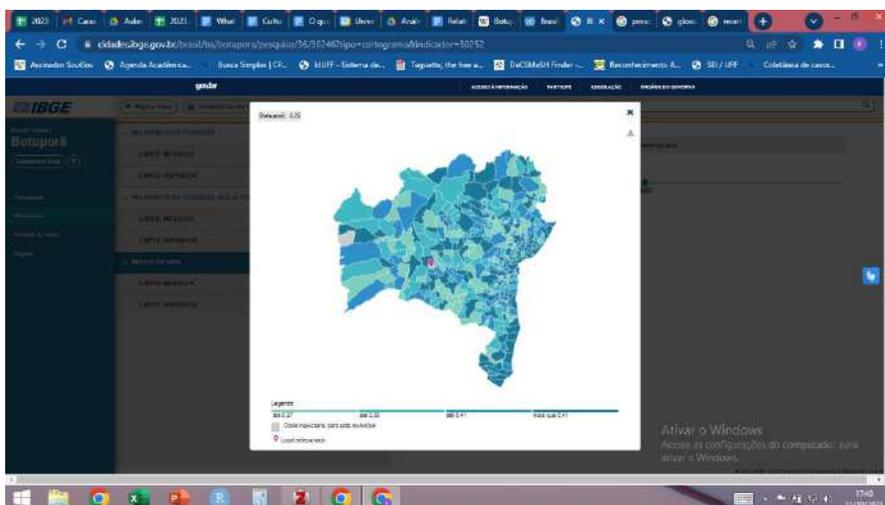
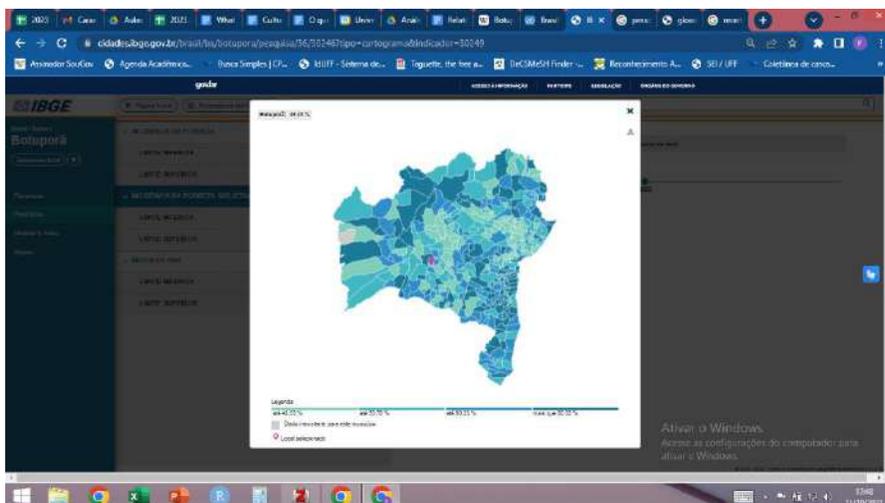
internações por diarreia por mil habitantes. O município conta com 11 equipamentos de saúde do Sistema Único de Saúde (IBGE, 2009).

Em 2020, o PIB per capita do município era de R\$ 10.545,06. De acordo com dados de 2015, o percentual das receitas oriundas de fontes externas era de 95,9%. No Censo de 2010, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) era de 0,575. O mapa da pobreza e da desigualdade disponibilizado pelo IBGE (2023), com dados de 2003, mostram a incidência de pobreza (*poverty headcount ratio*), isto é, a proporção de pessoas com renda abaixo da linha de pobreza em Botuporã naquele ano.

Ainda, é apresentado em cartograma, a incidência da pobreza subjetiva, o que quer dizer a medida subjetiva de pobreza derivada da percepção das pessoas sobre suas condições de vida. O Índice de Gini também é apresentado para compor os dados sobre pobreza e desigualdade, o que indica a concentração de renda no município. Os dados destes três indicadores estão colocados na Figura 2 em forma de cartogramas que apresentam os dados de Botuporã em comparação aos dos demais municípios do estado da Bahia.

Figura 2 - Incidência da pobreza, Incidência da pobreza subjetiva e Índice de Gini em Botuporã em comparação aos demais municípios da Bahia (2003)



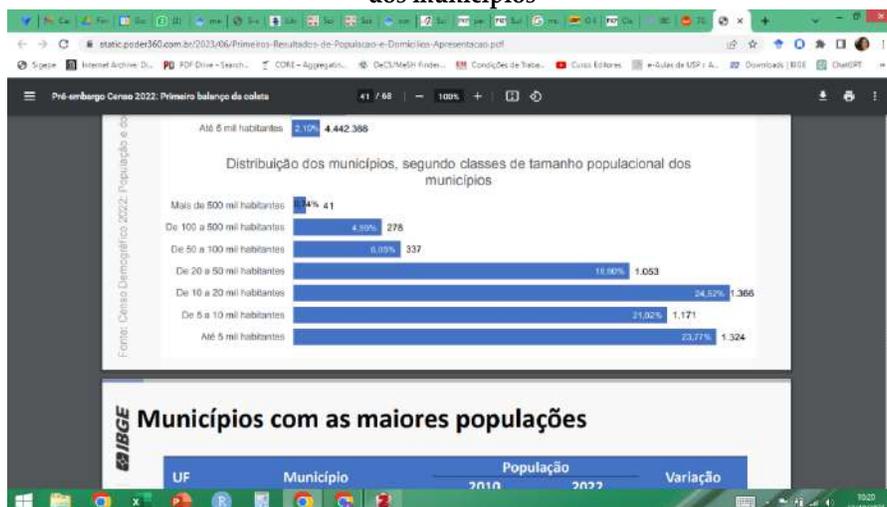


Fonte: IBGE, 2023.

Por meio desta breve apresentação é possível indicar que este estudo foi realizado junto a um município de pequeno porte com população inferior a 20 mil habitantes. Nesse sentido, Botuporã representa a grande maioria dos municípios brasileiros. No país, mais de 70% dos municípios têm população inferior a 50 mil habitantes, conforme os primeiros resultados do Censo Demográfico de 2022. A

Figura 2 apresenta a distribuição dos municípios, segundo classes de tamanho populacional no Brasil.

Figura 2 - Distribuição dos municípios, segundo classes de tamanho populacional dos municípios



Fonte: IBGE, 2022.

Para complementar e facilitar a leitura dos dados, outras informações e uma síntese dos indicadores do município estão colocadas no Quadro 1.

Quadro 1 - Outras informações e uma síntese dos indicadores do município

Botuporã	
Gentílico	Botuporãense
Área Territorial	627,612 km ² [2022]
População estimada	11.024 pessoas [2022]
Densidade demográfica	17,56 hab/km ² [2022]
Escolarização 6 a 14 anos	98,1 % [2010]

Índice de desenvolvimento humano municipal	0,575 [2010]
Mortalidade infantil	15,15 óbitos por mil nascidos vivos [2020]
Receitas realizadas	33.136,34 R\$ (×1000) [2017]
Despesas empenhadas	33.891,04 R\$ (×1000) [2017]
PIB per capita	10.545,06 R\$ [2020]

Fonte: Elaboração a partir das Informações por Cidades e Estados (IBGE, 2023).

METODOLOGIA

A Abordagem Consensual foi aplicada no Brasil a partir de 2019, na cidade de Campinas. O esforço de aplicação foi pioneiro no país e desenvolveu-se em etapas subsequentes (Assis *et al.*, 2021; Uchôa de Oliveira *et al.*, 2021), sendo a mais recente a etapa de aplicação no município de Botuporã.

Nesta seção, explicaremos brevemente o que é a Abordagem Consensual, como ela foi aplicada no Brasil e, especificamente, no município de Botuporã. Depois, passamos a detalhar a aplicação do primeiro estágio dessa abordagem (os grupos focais) no município, com a descrição da coleta e com a explicação sobre a escolha teórica que sustenta a análise dos dados.

A Abordagem Consensual

A Abordagem Consensual (AC) é uma metodologia de pesquisa estabelecida e validada internacionalmente. Elaborada por Joanna Mack e Stewart Lansley (1985), essa metodologia está sustentada teoricamente no conceito de privação relativa de Peter Townsend (1979), pelo qual a pobreza é compreendida como um dado relativo, que deve ser estudado a partir dos critérios socioculturais de cada contexto. Nesse sentido, seria equivocado pensar e mensurar a

pobreza como um dado absoluto relativo apenas à renda (Mack & Lansley, 1985, p. 32).

Baseados nisso, Mack e Lansley desenvolveram a AC, na busca por enfatizar o ponto de vista dos atores sociais no processo de definição e mensuração da pobreza, e recusar uma leitura absoluta e meramente monetária desse fenômeno. Esses autores consideram que perguntar ao público em geral o que é considerado como necessidade básica para um padrão de vida digno é um meio efetivo de definir democraticamente o que é pobreza e o que deve ser considerado em sua mensuração tendo em vista sua erradicação.

Os grupos focais são a técnica primordial nessa abordagem (Nandy & Pomati, 2015). Neles, amostras representativas da população são convidadas a discutir e buscar um consenso sobre o que pensam ser as necessidades básicas para que se tenha um padrão de vida digno em seu contexto. A discussão desses grupos é iniciada com a apresentação de uma variedade de itens, serviços, atividades e direitos sociais em uma lista definida previamente pelos pesquisadores.

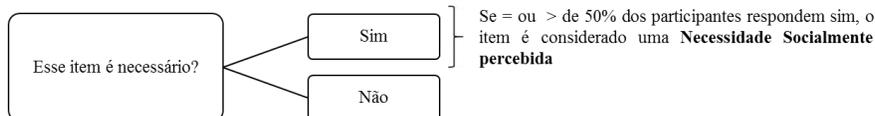
Com essa lista de itens e atividades, os participantes dos grupos focais são orientados a discutir cada um dos itens buscando classificá-los em três grupos: o grupo de itens considerados necessidades, ou seja, imprescindíveis para um padrão de vida digno; o grupo de itens desejáveis que, apesar de sua importância, não são imprescindíveis para que se tenha um padrão de vida digno; e o grupo de itens ditos de luxo, ou itens considerados supérfluos para que se tenha um padrão de vida digno.

Os itens e atividades são testados durante a discussão entre os participantes, aqueles classificados por 50% ou mais do total de participantes como necessidades são nomeados como “necessidades socialmente percebidas”. Deve ser considerada privação forçada aquela que se dá somente quando os indivíduos não têm acesso aos itens e às atividades por falta de recursos e/ou acesso, desconsiderando os itens que eles não possuam por uma escolha pessoal.

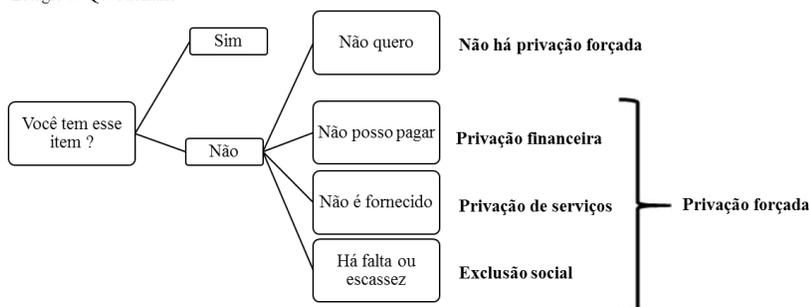
As discussões promovidas nos grupos focais, portanto, servem como a base para estabelecer um consenso e definir uma lista que faça sentido em cada contexto sociocultural, sustentada por amostras representativas da população estudada. Por meio dessa lista, a pobreza passa a ser mensurada a partir da “privação forçada das necessidades socialmente percebidas” a que certos grupos ou indivíduos estão sujeitos (Mack & Lansley, 1985, p. 38). A Figura 3 apresenta um esquema conceitual da Abordagem Consensual.

Figura 3 - Esquema conceitual da Abordagem Consensual

Estágio 1. Grupos Focais



Estágio 2. Questionário



Fonte: Lanau, Mack e Nandy (2020).

O uso da Abordagem Consensual no Brasil

No Brasil, o Projeto “Pobreza Multidimensional no Brasil” foi pioneiro no uso da AC em nosso país. Em 2019, o projeto tomou forma com a aplicação de grupos focais, realizados na cidade de Campinas (Gomes *et al.*, 2020). Um ano depois, em 2020, o projeto foi levado adiante mesmo com as restrições impostas pela pandemia. Junto a atividades essenciais, desenvolvidas pelo Ministério Público do Trabalho e pelas associações de bairro, foi realizada o estágio da

aplicação de questionários da abordagem, em três comunidades na cidade de São Paulo: Brasilândia, Paraisópolis e Vila Vietnã (Uchôa de Oliveira, Nandy, *et al.*, 2021). Entre junho e setembro de 2021 uma nova etapa da pesquisa foi desenvolvida com a aplicação do questionário em uma amostra de mais 2.300 domicílios, representativa da população da cidade de São Paulo (Uchôa de Oliveira *et al.*, 2023a; Uchôa de Oliveira *et al.*, 2023b).

No segundo semestre de 2022, mais uma etapa do projeto foi realizada, agora, fora da região sudeste – a mais rica do país –, no município de Botuporã, no sertão da Bahia, estado do Nordeste brasileiro, região mais empobrecida do Brasil. Essa ampliação renova o fôlego do projeto que ganha contornos nacionais e proximidade de minorias sociológicas, de comunidades tradicionais e de povos indígenas. Na etapa de Botuporã, foram realizados grupos focais e mais de 1180 entrevistas com uma amostra representativa do município. Cabe apontar que, em 2023, iniciou-se uma nova etapa do projeto na Região Metropolitana de Campinas – nos mesmos moldes da aplicada na cidade de Campinas em 2019 –, mas agora com foco nos municípios de Vinhedo e Hortolândia. Essa nova etapa no estado de São Paulo continua em andamento.

Grupos Focais em Botuporã: coleta e análise dos dados

Mencionamos anteriormente que este capítulo tem como foco o estágio dos grupos focais na AC como aplicada no município de Botuporã. Para a realização dos grupos focais, tivemos o apoio da Prefeitura Municipal de Botuporã. O trabalho de campo foi financiado pela Fundação de Desenvolvimento da Unicamp e executado por Edinilza de Souza Araújo, representante do Sindicato dos Trabalhadores Rurais, e supervisionado por Ederson Santos, Diretor de Relações Internacionais do município. As análises dos dados, o treinamento e a consultoria para condução das etapas de pesquisa foram coordenados por Flávia M. Uchôa de Oliveira, docente da Universidade Federal Fluminense. O desenho da amostra para as duas etapas da pesquisa foi coordenado pelos Professores

Shailen Nandy e Marco Pomati, da Universidade de Cardiff, com os dados fornecidos pela Secretaria de Saúde de Botuporã.

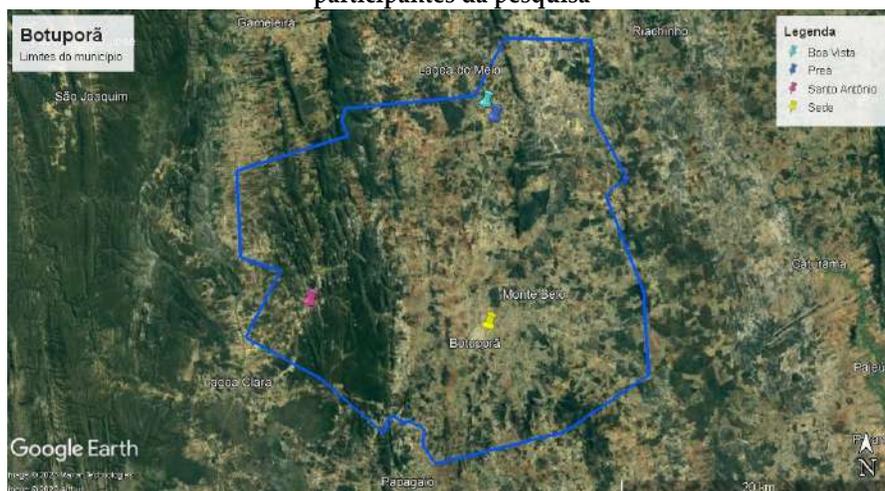
Em agosto de 2022, o desenho da coleta foi iniciado com o desenvolvimento de questionário para levantamento de dados socioeconômicos dos participantes e com treinamento das equipes de campo para a condução dos grupos focais. Roteiro e materiais de aplicação foram concebidos tendo em vista a gestão do conhecimento a todas as equipes que atualmente trabalham no Projeto “Pobreza Multidimensional no Brasil”, o que inclui a equipe de Botuporã e da Região Metropolitana de Campinas.

A conjuntura do segundo semestre de 2022 no país impôs significativos desafios ao trabalho de campo. O atraso e as inconsistências da coleta do Censo 2020/2022 (Agência Brasil, 2023) e as pesquisas de intenção de voto dificultaram a disponibilidade e a aderência dos participantes aos estágios da Abordagem. Sem o Sindicato dos Trabalhadores Rurais, por meio da sua representante Ednilza, como principal informante do campo, não seria possível que os estágios dos grupos focais e do questionário fossem realizados. Igualmente, a coordenação da equipe de campo realizada por Ederson foi crucial para realização dos grupos, especialmente, por sua perícia ao recorrer à intensa comunicação com os principais atores da educação (professores e secretário de educação), dos equipamentos de saúde (secretaria de saúde e profissionais do Programa Saúde da Família) e de comunicação social (em particular, rádio) do município.

Para o início do trabalho em campo, o perfil dos grupos focais foi determinado em debates junto a atores sociais das áreas da educação e da saúde, e da representante do sindicato. Por meio desse amplo debate, o perfil dos grupos levou em consideração os territórios que compõem Botuporã, isto é, territórios que superam a mera concepção geográfica do município e que se configuram como construções comunitárias por meio dos diversos grupos que os compõem. O acesso às divisões dos territórios realizadas pela secretaria de saúde do município foi igualmente importantes para essas definições. Por essa deliberação, foram planejados sete grupos focais de duração

média de 1 hora, com no mínimo cinco e no máximo dez participantes por grupo, com o foco em mulheres e homens de diversas faixas etárias, entre crianças e adolescentes, adultos e idosos.

Figura 4 - Os limites do município de Botuporã e as comunidades rurais participantes da pesquisa



Fonte: Portal de Mapas IBGE e Google Earth, 2023.

Pela importância da discussão da pobreza entre crianças e adolescentes (Main & Nandy, 2015), um dos grupos foi realizado em um estabelecimento escolar, com o assentimento dos adolescentes e o consentimento de seus responsáveis. Para que as desigualdades de renda e de privação pudessem ser refletidas nas discussões dos grupos focais (Nandy & Pomati, 2015), foi realizado um grupo por conveniência com profissionais de saúde que representam o “médio funcionalismo público” no município, com renda média de mais de dez salários mínimos (próximo a R\$13.000,00).

O aumento da população evangélica (e de suas várias denominações) e do número de igrejas dessa designação (Centro de Estudos da Metrópole, 2023) também foi considerado como elemento importante a ser explorado em um grupo focal. Esse grupo foi formado por cristãos não católicos, de várias denominações, nomeadas pelos participantes como batistas e missionárias.

Comunidades mais centrais e mais periféricas na geografia do município também foram aspectos determinantes para realização de dois grupos focais, um na comunidade da Sede, localizada no centro da cidade, e outro na comunidade de Boa Vista, afastada do centro, localizada no limite mais ao norte do município. Trabalhadoras rurais formaram outro grupo focal, reunindo uma maioria de mulheres por sua atuação no Sindicato dos Trabalhadores Rurais, na comunidade de Santo Antônio.

Pela importância demográfica das mulheres negras (pretas e pardas) – maior grupo populacional no país (Agência Brasil, 2020) – foi realizado o sétimo grupo com a participação exclusiva delas, moradoras da comunidade do Preá. Essa comunidade rural está localizada no limite mais ao norte do município, próxima à comunidade da Boa Vista. O Quadro 2 apresenta o perfil dos participantes nos sete grupos focais realizados.

Quadro 2 - Perfil dos participantes nos Grupos Focais

Estudantes				Comunidade da Boa Vista				Comunidade da Sede				Evangélicos			
Inicial	Sexo	Raça/cor	Idade	Inicial	Sexo	Raça/cor	Idade	Inicial	Sexo	Raça/cor	Idade	Inicial	Sexo	Raça/cor	Idade
A	M	Parda	14	A	F	Amaréla	48	J	M	Parda	27	J	F	Parda	42
AN	M	Parda	15	G	M	Parda	35	JE	F	Parda	26	M	F	Parda	56
G	M	Parda	15	J	M	Parda	67	L	M	Parda	27	L	F	Branca	46
M	F	Preta	17	M	F	Amaréla	63	M	F	Parda	38	D	F	Branca	20
R	M	Parda	13	Z	M	Preta	55	R	F	Branca	33	J	M	Parda	44

Profissionais da Saúde				Lavradoras de Santo Antônio				Mulheres da Comunidade do Preá			
Inicial	Sexo	Raça/cor	Idade	Inicial	Sexo	Raça/cor	Idade	Inicial	Sexo	Raça/cor	Idade

A	M	Branca	25	N	F	Parda	44	V	F	Preta	60
H	M	Branca	71	C	F	Parda	21	M	F	Preta	61
J	F	Branca	32	ED	F	Parda	50	MM	F	Preta	73
L	F	Branca	33	E	M	Parda	70	MJ	F	Preta	50
N	F	Branca	25	R	F	Parda	59	ML	F	Preta	57
T	F	Parda	39	MF	F	Parda	53	P	F	Preta	29

A análise dos dados coletados foi sustentada pelo que Ritchie e Spencer (2002; 1994; Unicef Uganda, 2019a) desenvolveram para o exame de dados qualitativos em pesquisas na área de políticas públicas, a análise “Framework”. Para os autores, essa análise possui a vantagem de ser flexível o suficiente para contar com a criatividade dos pesquisadores na sua instrumentação. Criatividade que não se confunde com falta de rigor: há ao menos cinco passos que garantem, ao mesmo tempo, consistência e flexibilidade para essa análise. Em uma tradução livre, os cinco passos são: familiarização, identificação de um quadro temático (“framework”), indexação, separação, mapeamento e interpretação.

Esses passos podem ser traduzidos, respectivamente, na leitura em suspensão do volume de dados, o que, por conseguinte, aponta para um quadro temático com perguntas da pesquisa (colocadas *a priori* e *a posteriori*). A partir desse quadro temático, são criados os índices (ou categorias) mais específicos que podem ser pensados como uma “grelha” pela qual as transcrições passam a ser “peneiradas”, ou seja, são separadas tendo por guia esses índices. Posterior a essa separação, é possível mapear e interpretar os dados, em um exercício de busca por associações, explicações, definições de conceitos, compreensões da magnitude e de natureza de determinado fenômeno.

Em nosso estudo, procedemos com a leitura em suspensão de um volume aproximado de 150 páginas de transcrições, tendo como quadro temático a pobreza multidimensional e como índices as perguntas de pesquisa sobre a natureza e a experiência da pobreza no

Brasil de hoje. Ressalta-se a utilização da ferramenta de código aberto e gratuita chamada *Taguette* para o processo de indexação. A interpretação dos dados possibilitou que chegássemos a definições de pobreza pelos participantes e ao consenso sobre quais itens são necessários para uma vida digna no Brasil de hoje.

RESULTADOS

Para a apresentação dos resultados, devemos retomar as questões que sustentam as discussões dos grupos focais, lançadas na primeira seção deste capítulo: a primeira delas diz respeito *a compreensão do que é ser pobre no Brasil de hoje* e a segunda evoca a discussão sobre *o que é necessário para que todos tenham uma vida digna no Brasil de hoje*. Ambas as perguntas têm por objetivo promover o debate entre os participantes para que eles expressem sua percepção sobre a natureza e a experiência de pobreza no lugar e no tempo em que vivem.

Outro aspecto importante a se destacar é a amplitude dada à discussão por meio da ênfase na dimensão nacional e na totalidade e diversidade dos brasileiros. Há nisso o intuito de desindividualização da experiência de pobreza, com a atenção voltada à construção do que é comum entre os participantes e para a sociedade brasileira (Unicef Uganda, 2019b). A importância dessa amplitude reside na superação de uma visão moralista da pobreza que marca a experiência da privação como um insucesso individual (Spink, 2009). Ainda, o alargamento do debate promove o deslocamento do que poderia ser pensado como um viés cognitivo, por exemplo, como no argumento das ditas “preferências adaptativas” (Uchôa de Oliveira *et al.*, 2023a).

Estabelecidas as perguntas e justificados os seus usos na metodologia, passamos a apresentação dos resultados alcançados nos sete grupos focais dividindo-os em dois subtópicos, seguindo as “perguntas-gatilho” para a discussão. Cabe indicar que para garantir o anonimato dos participantes em grupo pequenos como os realizados em Botuporã, decidimos por apresentar as falas sem as

iniciais dos participantes, apontando apenas para o grupo focal (GF) do qual a pessoa participou.

O que é ser pobre no Brasil de hoje?

Nos grupos focais, os participantes expressaram a sua percepção sobre pobreza destacando elementos que constituem a natureza desse fenômeno e a experiência de ser pobre. A pobreza é percebida por eles como um fenômeno relativo e multidimensional, dependente do contexto no qual se vive.

Então, a pobreza vai do contexto que a pessoa está vivendo, onde mora e pelo que tá passando naquele momento (GF Evangélicas).

Falando em nível de Brasil, as necessidades para muitos se torna luxo para outros. Vendo a nossa situação, no Brasil, muito do que é desejável para mim se torna luxo para outro. Então é uma calamidade mesmo, muito desigual (GF Evangélicas).

Tem pobre de todo jeito, não tem? Falta de "condução" [falta de dinheiro] para viver, mas falta fé... (GF Mulheres da Comunidade Preá)

Por ser um fenômeno relativo, não deve ser pensado a partir da renda, mas deve ser considerado para além dela, observando aspectos como o acesso a e a qualidade dos serviços básicos disponíveis no lugar em que se vive.

Pobreza não só depende do dinheiro, mas também da educação, da saúde, de tudo... (GF Comunidade da Sede).

Ser pobre é a pessoa que não tem acesso a, como já disseram, a coisas básicas, como alimentação, saneamento básico... As pessoas não têm acesso, pra mim, isso é ser pobre. Coisas muito necessárias para viver como pessoa e, quando ela não tem acesso, ela é pobre? Não só de recurso financeiro, mas também para a saúde, para outras coisas (GF Estudantes).

A insegurança alimentar surge, direta e indiretamente, como aspecto constituinte importante da experiência da pobreza nas falas dos participantes.

Pobre é aquele que não pode colocar o arroz e feijão na mesa da família (GF Evangélicas).

Ser pobre, para mim, é não ter o café da manhã, não ter um almoço (GF Lavradoras de Santo Antônio).

Para mim pobre é aquele que não pode comprar nada para comer (GF Mulheres da Comunidade Preá).

A fome é a preocupação presente nas falas dos grupos. No entanto, o termo “insegurança alimentar” traduz de forma mais adequada a preocupação dos participantes com a qualidade da alimentação e não somente com a quantidade ou falta de alimentos.

Queijo, leite, rapadura, cana de açúcar... A gente não teve todas essas coisas, não. Hoje, a gente tem problemas por causa dessa falta. As crianças de hoje têm [essas coisas], mas causam outros problemas (GF Comunidade Boa Vista).

Muitas vezes, a pessoa toma café e come três bolachas, elas estão passando fome. Se você pegar uma refeição, o que precisa ter? Precisa de um pouco de carboidratos, de proteína e de vitamina. A pessoa faz um beiju de tapioca e toma com café, ela tá com fome (GF Comunidade Boa Vista).

A falta de acesso a serviços básicos de saúde e educação, e de garantia de moradia digna também foram discutidos pelos participantes como elementos do contexto de pobreza.

Pobre é não ter moradia, né? Não ter salário, não ter alimentação, não ter condições de ir ao médico (GF Comunidade da Boa Vista).

Ser pobre é quando é negado ao indivíduo o acesso à saúde, à educação, ao saneamento básico, à própria segurança. Eu acredito que isso é ser pobre. E a alimentação, né? (GF Profissionais de Saúde).

Nesse sentido, a situação de pobreza é avaliada como fruto de violações de direitos. Em particular, os direitos constitucionais à saúde, à educação, ao transporte (Alves *et al.*, 2020), à moradia, por exemplo, surgiram como ponto importante da discussão entre os estudantes.

Acredito que ser pobre no Brasil é de fato você ser privado de suas necessidades, de seus direitos básicos. Como você disse: da alimentação ao básico do lazer. Todo mundo tem

esse direito, é constitucional. Acredito que seja a privação desses direitos, que são importantes e que essa parcela populacional, os pobres, é uma parcela bem grande, infelizmente, no Brasil. Atualmente, ser pobre tem essa privação desses direitos (GF Estudantes).

É como diz a Constituição... Só que, infelizmente, nos últimos, nas últimas décadas, nem todos os cidadãos têm esses direitos, os direitos estão sendo violados. Muita gente não tem refeição, emprego e moradia. Para mim, isso é ser pobre no Brasil (GF Estudantes).

E pra mim, a pessoa entrar no padrão de vida pobre é não ter esses três direitos básicos. Transporte e alimentação... Encaixa tudo nesses três fatores, para mim, é isso! (GF Estudantes).

O trabalho precarizado com baixos salários, longas e intensas jornadas, assim como o desemprego também foram apontados como vetores da experiência de pobreza.

Ser pobre pra mim é a pessoa que não tem um salário digno, que não seja o salário mínimo, né? (GF Comunidade Boa Vista).

Eu acho que seria o digno já ter a garantia de um salário mínimo para que as pessoas possam usufruir de uma boa alimentação (GF Evangélicas).

Tem outra questão, a segurança da pessoa já influencia bastante o seu tranquilizar, né? Não tem um emprego também... (GF Profissionais da Saúde).

[Ser pobre é] pegar com Deus e trabalhar, né? Trabalhar muito (GF Mulheres da Comunidade Preá).

[Ser pobre é] Ter que trabalhar para adquirir alguma coisa (GF Mulheres da Comunidade Preá).

Em um esforço de síntese da percepção dos participantes sobre o fenômeno e a experiência da pobreza, a fala de um dos participantes do GF Profissionais da Saúde nos parece adequada:

Não tem como falar em ser pobre sem falar da saúde, né? Da educação, do saneamento básico, da moradia, do emprego e da renda. Porque sem essas condições, a pessoa não consegue ter o mínimo que é alimentação e uma qualidade de vida digna (GF Profissionais da Saúde).

Cabe destacar que os vetores percebidos pelos participantes em Botuporã são próximos àqueles discutidos pelos campinenses em 2019 (Assis *et al.*, 2020; Gomes *et al.*, 2020), contudo, ressalta-se a ênfase dos participantes na insegurança alimentar, o que parece refletir a situação do estado da Bahia. O 2º Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil (Rede PENSSAN, 2022) aponta que seis em cada dez pessoas têm algum grau de dificuldade para se alimentar naquele estado.

Os dados em relação à insegurança alimentar serão melhor explorados nas publicações quantitativas do estágio de aplicação dos questionários no município. Ainda, destaca-se a preocupação com a renda advinda de trabalho formal e regulado (emprego), como uma garantia de seguridade social, que também está próxima das preocupações dos grupos em Campinas (Uchôa de Oliveira *et al.*, 2022). No Apêndice 1, é apresentada a tabulação dos dados a partir da Análise “Framework”.

O que é necessário para que se tenha uma vida digna no Brasil de hoje?

Conforme anunciamos, os participantes dos grupos focais são orientados a discutir uma lista de itens, buscando classificá-los em três grupos: o grupo de itens considerados necessidades, ou seja, imprescindíveis para um padrão de vida digno; o grupo de itens desejáveis, o que quer dizer, os itens que apesar de sua importância não são imprescindíveis para que se tenha um padrão de vida digno; e o grupo de itens ditos de luxo, ou itens considerados supérfluos para que se tenha um padrão de vida digno. Essa classificação busca o consenso sobre as “necessidades socialmente percebidas”.

Em Botuporã, foram utilizadas duas listas com uma variedade de 123 itens. A Lista 1 apresenta 47 itens, especificamente voltados para pensar o padrão de vida de crianças e adolescentes; a Lista 2, por sua vez, apresenta 77 itens, em sua maioria voltados para a discussão do padrão de vida para todas as pessoas de um mesmo domicílio. Para cada grupo foi utilizada apenas uma das listas com discussão da

maioria dos itens. Contudo, pelo prolongamento das discussões e demonstração de cansaço dos grupos, alguns itens deixaram de ser discutidos. Três grupos discutiram a Lista 1 e os outros quatro a Lista 2, ambas podem ser vistas nos Quadros 3 e 4. Para facilitar a leitura, além dos mapas de calor nesses quadros que mostram as listas em detalhe e o consenso (nos grupos e entre eles).

Quadro 3 - Mapa de consenso entre os grupos focais dos Estudantes, da Comunidade da Sede e das Lavradoras de Santo Antônio

Tipo	Lista 1	Consenso por grupo			Consenso entre grupos
		Estudantes	Comunidade da Sede	Lavradoras de Santo Antônio	
Crianças	Algum lugar para as crianças brincarem em segurança fora de casa	Necessário	Item não foi discutido	Necessário	Necessário
Crianças	Algumas roupas da moda para adolescentes em idade escolar referente ao Ensino Médio	Luxo	Luxo	Luxo	Luxo
Todos	Algumas roupas novas	Necessário	Item não foi discutido	Necessário	Necessário
Todos	Artigos de higiene pessoal para poder tomar banho todos os dias (por exemplo, sabão, escova de cabelo/pente, escova de dente)	Necessário	Necessário	Necessário	Necessário
Todos	Atividades Sociais e Vida Familiar	Necessário	Necessário	Necessário	Necessário
Crianças	Aulas complementares depois da escola	Desejável	Item não foi discutido	Necessário	Não houve consenso entre os grupos
Crianças	Brinquedos (para crianças do Ensino Fundamental)	Desejável	Necessário	Luxo	Não houve consenso entre os grupos

Crianças	Brinquedos educativos e jogos	Necessário	Necessário	Necessário	Necessário
Crianças	Brinquedos ou materiais para um <i>hobby</i>	Desejável	Necessário	Desejável	Desejável
Todos	Celebrações em ocasiões especiais como aniversário, Natal ou datas religiosas	Necessário	Necessário	Desejável	Necessário
Crianças	Celular próprio para adolescentes em idade escolar referente ao Ensino Médio	Desejável	Necessário	Desejável	Desejável
Crianças	Clubes infantis ou atividades como teatro ou treino de futebol	Necessário	Necessário	Desejável	Necessário
Todos	Comer fora com a família pelo menos uma vez por mês	Desejável	Desejável	Desejável	Desejável
Todos	Conexão à Internet em casa	Necessário	Necessário	Necessário	Necessário
Crianças	Convidar amigos para brincar e comer de tempos em tempos	Necessário	Necessário	Desejável	Necessário
Todos	Dois conjuntos de roupas	Necessário	Necessário	Necessário	Necessário
Todos	Dois pares de sapatos apropriados (incluindo um par de sapatos para todos os climas)	Necessário	Necessário	Necessário	Necessário
Todos	Equipamento de lazer / esportes (por exemplo, futebol)	Necessário	Necessário	Necessário	Necessário
Todos	Frutas ou verduras frescas pelo mesmo uma vez por dia	Necessário	Necessário	Necessário	Necessário
Crianças	Livros em casa adequados para suas idades (incluindo livros de consulta e de exercícios complementares)	Necessário	Necessário	Necessário	Necessário

Crianças	Mesada / subsídio para crianças em idade escolar	Luxo	Necessário	Desejável	Não houve consenso entre os grupos
Todos	Obter atendimento odontológico, se necessário.	Necessário	Necessário	Necessário	Necessário
Crianças	Participação em atividades extracurriculares (por exemplo, esportes, música)	Necessário	Necessário	Necessário	Necessário
Crianças	Participar em viagens escolares e eventos escolares que custam dinheiro	Desejável	Desejável	Desejável	Desejável
Crianças	Possibilidade dos pais/tutores comprarem brinquedos	Luxo	Item não foi discutido	Desejável	Não houve consenso entre os grupos
Todos	Presentes em ocasiões especiais (por exemplo, aniversários e Natal)	Desejável	Item não foi discutido	Desejável	Desejável
Crianças	Quarto próprio para crianças acima dos 10 anos de gêneros diferentes	Desejável	Necessário	Necessário	Necessário
Todos	Roupas de marca	Luxo	Luxo	Luxo	Luxo
Todos	Roupas suficientes para mantê-lo protegido do frio/chuva e para o calor.	Necessário	Necessário	Necessário	Necessário
Todos	Tarifa de ônibus / táxi ou outro tipo de transporte (por exemplo, bicicleta) para chegar à escola	Necessário	Necessário	Necessário	Necessário
Todos	Ter cama própria	Necessário	Necessário	Necessário	Necessário
Todos	Ter cobertor próprio	Necessário	Item não foi discutido	Desejável	Não houve consenso entre os grupos

Crianças	Todas as crianças estudarem até o Ensino Médio	Necessário	Necessário	Necessário	Necessário
Crianças	Todas as taxas, uniformes de tamanho correto e materiais necessários para a escola (por exemplo, livros, bolsa escolar, almoço /dinheiro para o almoço, produtos de papelaria)	Necessário	Necessário	Desejável	Necessário
Crianças	Todo o uniforme escolar exigido pela escola	Necessário	Necessário	Necessário	Necessário
Todos	Três refeições por dia	Necessário	Necessário	Necessário	Necessário
Crianças	Um computador em casa para crianças em idade escolar	Necessário	Desejável	Necessário	Necessário
Todos	Um feriado longe de casa por pelo menos uma semana por ano	Desejável	Desejável	Desejável	Desejável
Crianças	Um lugar adequado em casa para estudar ou fazer lição de casa	Necessário	Necessário	Necessário	Necessário
Crianças	Um MP3 player / iPod para adolescentes em idade escolar referente ao Ensino Médio	Luxo	Luxo	Luxo	Luxo
Crianças	Um PlayStation / Xbox para crianças em idade escolar	Luxo	Luxo	Luxo	Luxo
Todos	Uma festa de aniversário a cada ano	Item não foi discutido	Desejável	Luxo	Não houve consenso entre os grupos
Todos	Uma refeição com carne, frango ou peixe (ou equivalente vegetariano) pelo menos uma vez por dia	Necessário	Item não foi discutido	Necessário	Necessário
Todos	Uma visita ao médico quando doente e todos os medicamentos necessários	Necessário	Necessário	Necessário	Necessário

Todos	Visitar parentes e amigos nos feriados	Desejável	Desejável	Necessário	Desejável
Crianças	Um lugar seguro para brincar fora de casa	Item não foi discutido	Item não foi discutido	Necessário	Não houve consenso entre os grupos
Todos	Um dispositivo eletrônico, por exemplo, computador ou tablet com acesso à internet	Desejável	Necessário	Desejável	Desejável

Quadro 4 - Mapa de consenso entre os grupos focais da Comunidade da Boa Vista, Evangélicas, Profissionais da Saúde e mulheres da comunidade do Preá

Tipo	Lista 2	Consenso por grupos				Consenso entre grupos
		Comunidade da Boa vista	Evangélicas	Profissionais da Saúde	Mulheres da comunidade e do Preá	
Todos	Acesso a transporte público seguro e confiável como por exemplo ônibus, trens e barcos	Necessário	Necessário	Necessário	Necessário	Necessário
Todos	Água encanada em casa	Necessário	Necessário	Necessário	Necessário	Necessário
Todos	Alarme de segurança em casa	Necessário	Luxo	Desejável	Necessário	Não houve consenso entre os grupos
Todos	Algumas roupas novas (que não sejam doadas ou usadas)	Necessário	Necessário	Necessário	Item não foi discutido	Necessário
Todos	Artigos de higiene pessoal para tomar banhos todos os dias. (por exemplo, sabão,	Necessário	Necessário	Necessário	Necessário	Necessário

	escola de cabelo, escova de dente etc.)					
Todos	Aspirador de pó	Desejável	Luxo	Desejável	Luxo	Desejável
Todos	Até R\$600 em economia para uma emergência	Item não foi discutido	Necessário	Necessário	Necessário	Necessário
Todos	Cabelo feito ou cortado regularmente	Necessário	Necessário	Necessário	Necessário	Necessário
Todos	Cama e roupas de cama para todos os cômodos da casa	Item não foi discutido	Desejável	Necessário	Necessário	Não houve consenso entre os grupos
Todos	Capacidade de pagar ou contribuir para funerais, seguro funeral ou sociedade funerária	Necessário	Desejável	Necessário	Necessário	Necessário
Todos	Carro	Item não foi discutido	Não houve consenso entre os grupos			
Todos	Casa livre de humidade	Item não foi discutido	Não houve consenso entre os grupos			
Todos	Celebrações em ocasiões especiais como aniversários, natal ou feriados	Item não foi discutido	Item não foi discutido	Desejável	Necessário	Não houve consenso entre os grupos
Todos	Cômodo da cozinha separado dos demais	Item não foi discutido	Desejável	Necessário	Necessário	Não houve consenso entre os grupos
Todos	Computador em casa	Necessário	Necessário	Desejável	Necessário	Necessário

Todos	Conexão à internet em casa	Necessário	Necessário	Necessário	Necessário	Necessário
Todos	Dinheiro suficiente para consertar o telhado dos cômodos que apresentem vazamento	Necessário	Necessário	Necessário	Necessário	Necessário
Todos	Dinheiro suficiente para consertar ou reparar qualquer mobiliário desgastado	Item não foi discutido	Não houve consenso entre os grupos			
Todos	Dinheiro suficiente para manter sua casa minimamente decorada	Desejável	Desejável	Desejável	Necessário	Desejável
Todos	Dinheiro suficiente para substituir eletrodomésticos quebrados (por exemplo, geladeira ou máquina de lavar roupas)	Necessário	Item não foi discutido	Necessário	Necessário	Necessário
Todos	Dois pares de sapatos apropriados (incluindo um par de sapatos para todos os tipos de clima)	Necessário	Item não foi discutido	Item não foi discutido	Necessário	Não houve consenso entre os grupos
Todos	Durante os últimos 15 dias já houve algum dia (ou seja, desde o acordar ou ir para a cama) que você não teve uma refeição	Item não foi discutido	Não houve consenso entre os grupos			

	substancial devido à falta de dinheiro					
Todos	Economias regulares para emergências	Necessário	Item não foi discutido	Item não foi discutido	Item não foi discutido	Não houve consenso entre os grupos
Todos	Eletricidade	Necessário	Necessário	Necessário	Necessário	Necessário
Todos	Espaços dentro casa sem que seja necessário compartilhar com alguém (como por exemplo, banheiro ou cozinha)	Desejável	Luxo	Desejável	Item não foi discutido	Desejável
Todos	Fechaduras em portas e janelas	Necessário	Necessário	Necessário	Necessário	Necessário
todos	Ferro de passar roupas	Item não foi discutido	Desejável	Necessário	Necessário	Não houve consenso entre os grupos
Todos	Fogão a gás ou elétrico	Necessário	Necessário	Necessário	Necessário	Necessário
Todos	Forno micro-ondas	Desejável	Luxo	Desejável	Necessário	Desejável
Todos	Frutas e verduras frescas pelo menos uma vez ao dia	Necessário	Necessário	Necessário	Item não foi discutido	Necessário
Todos	Guarda roupa no quarto	Necessário	Necessário	Necessário	Necessário	Necessário
Todos	Acesso à informação	Item não foi discutido	Necessário	Necessário	Necessário	Necessário
Todos	Ir a casamento, funerais e outras ocasiões especiais, incluindo dar presentes	Item não foi discutido	Não houve consenso entre os grupos			

Todos	Lava- louças	Luxo	Luxo	Luxo	Luxo	Luxo
Todos	Mantendo-se aquecido e confortável	Item não foi discutido	Não houve consenso entre os grupos			
Todos	Manter-se fresco	Necessário	Necessário	Necessário	Necessário	Necessário
Todos	Máquina de lavar roupa	Desejável	Desejável	Necessário	Necessário	Desejável
Todos	Móveis para sentar (poltronas) na sala de estar	Desejável	Desejável	Necessário	Necessário	Desejável
Todos	Pagamentos regulares em poupança individual ou privada	Necessário	Desejável	Necessário	Necessário	Necessário
Todos	Pagar uma despesa inesperada, mas necessária de R\$1.000,00	Necessário	Item não foi discutido	Necessário	Necessário	Necessário
Todos	Paredes e pisos livres de humidade e mofo	Necessário	Necessário	Necessário	Necessário	Necessário
Todos	Poder substituir travessas quebradas e painéis para cozinhar	Necessário	Necessário	Necessário	Necessário	Necessário
Todos	Produtos de saúde como óculos, dentes artificiais ou aparelhos auditivos	Necessário	Necessário	Necessário	Necessário	Necessário
Crianças	Quartos separados para adultos e crianças	Necessário	Necessário	Necessário	Necessário	Necessário

Todos	Rádio	Item não foi discutido	Não houve consenso entre os grupos			
Todos	Rádio/aparelho de som/ mp3 player	Desejável	Necessário	Item não foi discutido	Necessário	Não houve consenso entre os grupos
Todos	Roupas adequadas para ocasiões especiais	Necessário	Desejável	Necessário	Item não foi discutido	Necessário
Todos	Roupas suficientes para protegê-lo do frio, chuva e para o calor.	Necessário	Necessário	Necessário	Necessário	Necessário
Todos	Sair com amigos ou familiares para atividades de lazer pelo menos uma vez ao mês (por exemplo, assistir filmes, participar de atividades esportivas)	Desejável	Necessário	Necessário	Necessário	Necessário
Todos	Sair para jantar fora em família ou <i>delivery</i> uma vez por mês	Desejável	Desejável	Desejável	Necessário	Desejável
Todos	Sair para uma bebida uma vez a cada 15 dias	Desejável	Luxo	Necessário	Luxo	Não houve consenso entre os grupos
Todos	Secador de roupas	Desejável	Luxo	Luxo	Luxo	Luxo
Todos	Sua casa ou apartamento está livre de pragas indesejadas, como baratas,	Necessário	Necessário	Necessário	Necessário	Necessário

	ratos ou percevejos.					
Todos	Não passar por tensão financeira	Necessário	Desejável	Desejável	Item não foi discutido	Desejável
Todos	Ter dinheiro suficiente para dar presentes em ocasiões especiais como aniversários, casamento e funerais	Item não foi discutido	Item não foi discutido	Desejável	Necessário	Não houve consenso entre os grupos
Todos	Ter itens de cuidados pessoais (como aparelhos de barbear ou produtos de higiene feminino)	Necessário	Necessário	Necessário	Necessário	Necessário
Todos	Ter mudas de roupas extra (pelo menos duas)	Necessário	Necessário	Necessário	Necessário	Necessário
Todos	Ter seu próprio meio de transporte (por exemplo, carro, bicicleta, moto, barco etc).	Necessário	Item não foi discutido	Necessário	Necessário	Necessário
Todos	Tratamento dentário, se necessário	Necessário	Item não foi discutido	Necessário	Necessário	Necessário
Todos	Três refeições por dia	Necessário	Necessário	Necessário	Necessário	Necessário
Todos	Um dicionário	Necessário	Necessário	Necessário	Necessário	Necessário
Todos	Um feriado longe de casa por pelo menos uma semana não ficando na casa de parente	Desejável	Desejável	Desejável	Necessário	Desejável

Todos	Um telefone celular ou telefone fixo	Necessário	Necessário	Necessário	Necessário	Necessário
Todos	Um ventilador	Desejável	Item não foi discutido	Item não foi discutido	Item não foi discutido	Não houve consenso entre os grupos
Todos	Uma casa que é robusta o suficiente para resistir ao clima. Por ex. chuvas e ventos.	Necessário	Necessário	Necessário	Necessário	Necessário
Todos	Uma cerca ou muro ao redor da propriedade	Necessário	Necessário	Necessário	Necessário	Necessário
Todos	Uma geladeira	Necessário	Item não foi discutido	Necessário	Necessário	Necessário
Todos	Uma mesa com cadeiras em que toda a família possa comer	Necessário	Item não foi discutido	Necessário	Necessário	Necessário
Todos	Uma pequena quantia de dinheiro para gastar com você, não com sua família	Necessário	Necessário	Necessário	Necessário	Necessário
Todos	Uma refeição com carne, frango ou peixe (ou equivalente vegetariano) pelo menos uma vez ao dia	Necessário	Item não foi discutido	Item não foi discutido	Necessário	Não houve consenso entre os grupos
Todos	Uma refeição em um restaurante com amigos ou familiares pelo menos uma vez por mês	Item não foi discutido	Não houve consenso entre os grupos			
Todos	Uma televisão	Necessário	Desejável	Desejável	Necessário	Desejável

Todos	Visita a uma unidade de saúde quando doente e ter todos os medicamentos prescritos para tratar a doença (poder comprar todos os medicamentos).	Necessário	Necessário	Necessário	Item não foi discutido	Necessário
Todos	Você é capaz de manter sua casa ou apartamento a uma temperatura confortável.	Item não foi discutido	Desejável	Desejável	Necessário	Desejável
Todos	Estar apto atualmente a pagar suas contas em dia	Necessário	Necessário	Necessário	Necessário	Necessário

Entrando em consenso

Para além do consenso sobre as “necessidades socialmente percebidas”, é importante registrar a discussão que sustenta tal consenso e que identifica as privações.

Apesar de eu não ter, é necessário (GF Comunidade da Boa Vista).

Outro importante aspecto da discussão, é a ideia de uma renda básica por família que surge no debate de um dos grupos como estratégias de erradicação da pobreza. A educação, o exercício da cidadania e a garantia de direitos foram também mencionados como possibilidades de compreensão e superação da pobreza.

Todo mundo tem o direito de ter o que é necessário (GF Evangélicas).

[É importante que] nas escolas, abram uma matéria que explique para as crianças e os jovens sobre política pública (GF Estudantes).

Eu desejo que tivesse um salário para cada família (GF Profissionais da Saúde).

Ainda, é possível destacar a compreensão da pobreza relativa ao tempo que se vive e a dimensão ideológica da pobreza, isto é, quais as justificativas para que tenhamos de discutir nas políticas públicas o que é necessidade e determinar a experiência da pobreza para um grupo.

As perguntas que foram feitas foram mínimas, se a gente fosse pensar bem todas deveriam estar no [grupo de itens] necessário (GF Comunidade da Boa Vista).

A pergunta do começo quer saber [o que é ser pobre no Brasil de hoje], mas a gente tá envolvendo até a classe alta no meio disso aí, aí confunde! (GF Comunidade da Boa Vista).

Talvez, o que é um luxo pra mim é uma necessidade para outro (GF Evangélicas).

Ademais, a pobreza como fenômeno relativo está demonstrada na percepção de mudança das necessidades e dos anseios de uma sociedade ao longo do tempo foi outro tópico significativo das discussões.

Eu não conhecia nada disso [dos itens], eu dormia em um couro de boi, eu fui criado comendo cuscuz e feijão com torresmo (GF Boa Vista).

Ao mesmo tempo em que se encontra, uma percepção relativa da pobreza, há persistência de uma visão adaptativa desse fenômeno. Em particular, no grupo dos Profissionais da Saúde, a percepção de que há preferências adaptativas entre os mais pobres surgiu como parte das discussões desse grupo.

Porque é o seguinte, se você é pobre, você pode viver sem isso, né? Não é? (GF Profissionais da Saúde).

[Se você não tem esse item] não tem preocupação, é um luxo (GF Profissionais da Saúde).

As impossibilidades em relação ao tempo livre de obrigações, ao lazer, às atividades sociais (celebrações em ocasiões especiais, por exemplo) e simbólicas também foram pensadas como parte da experiência da pobreza pelos participantes.

[Não ter tempo de lazer] é maçante porque a gente vive todo santo dia aquela rotina. Todo santo dia! Ter os seus amigos ali no momento, conversando, dividindo experiência, dividindo coisas ruins e coisas boas – que é para isso que a gente [os amigos] serve. É muito necessário, inclusive eu faço isso direto. Sem contar a fofoquinha na cidade pequena, então! [Risos] (GF Estudantes).

A Abordagem Consensual se aproxima dos Círculos de Cultura freireanos (Freire, 2019) em que tempo de “ad-mirar” a realidade e construir o comum é construído coletivamente. Seguindo Dantas e Linhares (2014), os Círculos de Cultura são sistematizados por Paulo Freire com a intenção de promover um espaço “radicalmente democrático” que tem como pressuposto a horizontalidade e a “tomada de posição perante os problemas vivenciados em determinado contexto”. Essa aproximação entre as metodologias pode ser identificada nas palavras de uma das participantes:

O projeto de vocês é muito bom porque faz a gente refletir bastante sobre algumas coisas de como a gente vem vivendo, o que fazemos... O que é necessário pra mim, o que é necessário pro outro. O que é luxo pra mim, o que é luxo pro outro. Então, faz as pessoas refletirem com esses questionamentos (GF Evangélicas).

Nesse sentido, ao viver a realidade e a urgência da sociabilidade capitalista, o tempo de pensar sobre o que se vive é diminuído e mesmo impedido. Argumentamos, a partir da fala acima, que o tempo para reflexão criado na pesquisa por meio da Abordagem Consensual, assim como os Círculos de Cultura, são também estratégias para a erradicação da pobreza e a superação da experiência de vulnerabilidade.

O esforço de tabulação entre índices e indicadores da discussão que levou ao consenso nos grupos pode ser visualizado no Apêndice 1.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste capítulo, apresentamos as análises qualitativas a partir de sete grupos focais realizados no segundo semestre de 2022 no município de Botuporã. O grupo focal é o instrumento elementar da Abordagem Consensual, metodologia sobre a qual nos detemos neste capítulo. Nos grupos focais, duas questões surgem como críticas para

a compreensão da natureza e da experiência da pobreza: a) O que é ser pobre no Brasil de hoje?; b) O que é necessário para que todos no Brasil de hoje tenham uma vida digna?

Os resultados mostram que os vetores percebidos pelos participantes em Botuporã são próximos daqueles discutidos pelos campinenses em 2019. Ressalta-se a ênfase dos participantes de Botuporã na insegurança alimentar, o que parece refletir a situação do estado da Bahia. Conforme anunciado, os dados em relação à insegurança alimentar serão melhor explorados nas publicações quantitativas do estágio de aplicação dos questionários no município. Destaca-se a preocupação com a renda advinda de trabalho formal e regulado (emprego), como uma garantia de seguridade social, que também está próxima das preocupações dos grupos focais em Campinas.

Por fim, argumentamos que a Abordagem Consensual permite a efetiva democratização sobre as definições de pobreza e dignidade que guiam os decisores políticos em nosso país. A partir dessa metodologia, efetiva-se o exercício da cidadania para além do consumo e da renda. A Abordagem Consensual, neste sentido, permite à pesquisa a convergência do seu sentido científico – por meio da criação de uma linha fidedigna e válida da pobreza como fenômeno multidimensional, que supera a hegemonia da dimensão da renda – com o seu sentido ético-político no exercício da cidadania e no fortalecimento da democracia.

AGRADECIMENTOS

Este projeto contou com financiamento da Fundação de Desenvolvimento da Unicamp. Agradecemos à equipe de campo e ao apoio da Prefeitura do município, em especial à Secretaria de Saúde. Agradecemos ainda à cuidadosa revisão deste capítulo da Profa. Ana Elisa Assis e dos Professores Luís Renato Vedovato e Shailen Nandy.

REFERÊNCIAS

Agência Brasil. (2023, junho 30). **Atraso causou diferença entre previsão e resultado final do censo**: IBGE diz ainda que faltou a contagem populacional do meio da década. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2023-06/atraso-causou-diferenca-entre-previsao-e-resultado-final-do-censo> Acesso em: jan. 2024.

ALVES, E. D. S.; de BRITO, B. D. C.; MASTRODI, J., & VADELL, L. B. (2020). **La falta de políticas públicas de movilidad urbana restringe el derecho a la vivienda adecuada**. *Veredas do Direito*, 17(38), 245-271.

ASSIS, A. E. S. Q.; UCHÔA DE OLIVEIRA, F. M. de; FERNANDEZ, G. F.; ALMEIDA, G. A.; GOMES, J.; RIBEIRO, L.; VEDOVATO, L. R.; NANDY, S.; & OLIVEIRA, V. (2020). A pobreza numa sociedade polarizada e desigual diante da mobilidade e da pandemia. **Migrações Internacionais e a pandemia de Covid-19**, 570–583.

ASSIS, A. E. S. Q.; UCHÔA DE OLIVEIRA, F. M. de; NANDY, S.; & VEDOVATO, L. R. (2021). **Lei de Migração e o tratamento das Vulnerabilidades** — Migração, Pobreza e o Tráfico de Pessoas. (1ed, p. 246-262). Ministério Público do Trabalho.

CEM - Centro de Estudos da Metrópole. (2023). Surgimento, trajetória e expansão das Igrejas Evangélicas no território brasileiro ao longo do último século (1920-2019) (Políticas Públicas, Cidades e Desigualdades - CEM). Disponível em: <http://web.fflch.usp.br/centrodametropole/> Acesso em: jan. 2024.

DAGNINO, E. (2016). **State-Society Relations and the Dilemmas of the New Developmentalist State**. Disponível em: <https://doi.org/10.19088/1968-2016.190>. Acesso em: jan. 2024.

DAGNINO, E. (2019). The Choices of the Left: The Paradox of the New Developmentalist State. *In*: V. PUZONE & L. F. MIGUEL (Orgs.), *The Brazilian Left in the 21st Century: Conflict and Conciliation in Peripheral Capitalism* (p. 69–90). **Springer International Publishing**. Disponível em: https://doi.org/10.1007/978-3-030-03288-3_4 Acesso em: jan. 2024.

DANTAS, V. L.; & LINHARES, A. M. B. (2014). *Círculos de Cultura: Problematização da realidade e protagonismo popular. II Caderno de Educação Popular em Saúde*, Ministério da Saúde. Disponível em: Acesso em: jan. 2024.

FREIRE, P. (2019). **Pedagogia do Oprimido**. Paz e Terra.

GOMES, J. D. G.; PESSOA, V. de A.; FRANCO, L.; & VEDOVATO, L. R. (2020). Pensando a Pobreza entre Crianças no Brasil: Relatório de aplicação de grupos focais a partir da metodologia da Abordagem Consensual. **Pesquisa & Debate. Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política**, 32(1(57)), Artigo 1(57). Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/rpe/article/view/48136>. Acesso em: jan. 2024.

GONDIM, G. M. D. M.; & MONKEN, M. (2017). Território e territorialização. **EPSJV**. Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/handle/icict/39894/T%E9cnico%20de%20Vigil%E2ncia%20em%20Sa%FAde%20-%20Territ%F3rio%20e%20territorializa%E7%E3o.pdf;jsessionid=127C00BBA100460A58500652227FF055?sequence=2>. Acesso em: jan. 2024.

IPEA. (2019). **Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, ODS 1 – Erradicação da Pobreza**. Ipea. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ods/ods1.html> Acesso em: jan. 2024.

LANAU, A.; MACK, J.; & NANDY, S. (2020). Including services in multidimensional poverty measurement for SDGs: Modifications to the consensual approach. **Journal of Poverty and Social Justice**, 28, 149–168. Disponível em: <https://doi.org/10.1332/175982720X15850580703755> Acesso em: jan. 2024.

MACK, J.; & LANSLEY, S. (1985). **Poor Britain**. G. Allen & Unwin. Disponível em: <https://www.poverty.ac.uk/system/files/poor-britain-Mack&Lansley.pdf>

MAIN, G.; & NANDY, S. (2015). **The consensual approach to child poverty measurement – CORE**. Disponível em: <https://core.ac.uk/works/43108800?source=1&algorithmId=15&similarToDoc=132615084&similarToDocKey=CORE&recSetID=446ad68a-73d9-499e-afcc-40c71293ea28&position=1&r>

ecommodation_type=same_repo&otherRecs=43108800,45938285,87049243,69558847,128406846 Acesso em: jan. 2024.

NANDY, S.; & POMATI, M. (2015). Applying the Consensual Method of Estimating Poverty in a Low Income African Setting. **Social Indicators Research**, 124(3), 693–726. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s11205-014-0819-z> Acesso em: jan. 2024.

RAMPIN *et al.*, (2021). Taguette: open-source qualitative data analysis. **Journal of Open Source Software**, 6(68), 3522, Disponível em: <https://doi.org/10.21105/joss.03522> Acesso em: jan. 2024.

Rede PENSSAN. (2022). 2º Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil. Disponível em: <https://pesquisassan.net.br/2o-inquerito-nacional-sobre-inseguranca-alimentar-no-contexto-da-pandemia-da-covid-19-no-brasil/> Acesso em: jan. 2024.

RITCHIE, J.; & SPENCER, L. (2002). Qualitative Data Analysis for Applied Policy Research. In: **The Qualitative Researcher's Companion**. SAGE Publications, Inc. Disponível em: <https://doi.org/10.4135/9781412986274> Acesso em: jan. 2024.

SPENCER, J. R.; LIZ. (1994). Qualitative data analysis for applied policy research. In: **Analyzing Qualitative Data**. Routledge.

SPINK, P. K. (2009). Micro cadeias produtivas e a nanoeconomia: Repensando o trabalho decente. **Cadernos de Psicologia Social do Trabalho**, 12(2), Artigo 2. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.1981-0490.v12i2p227-241> Acesso em: jan. 2024.

TOWNSEND, P. (1979). **Poverty in the United Kingdom: A survey of household resources and standards of living**. Penguin Books. Disponível em: <https://www.poverty.ac.uk/system/files/townsend-book-pdfs/PIUK/piuk-whole.pdf> . Acesso em: jan. 2024.

UCHÔA DE OLIVEIRA, F.M.; ASSIS, A. E. S. Q.; VEDOVATO, L. R., & NANDY, S. (2021). Migração, condições de vida, privação e direitos humanos. In: R. Baeninger, (Org.), **Populações Vulneráveis**. NEPO Unicamp.

UCHÔA DE OLIVEIRA, F. M. de; NANDY, S.; FERNANDEZ, G. F.; ASSIS, A. E. S. Q.; & VEDOVATO, L. R. V. (2022). Trabalho decente para uma vida digna: **Revista Jurídica Trabalho e Desenvolvimento**

Humano, 5. Disponível em: <https://doi.org/10.33239/rjtdh.v5.120>
Acesso em: jan. 2024.

UCHÔA DE OLIVEIRA, F.; NANDY, S.; FERNANDEZ, G. F.; VECCHIO, V. D.; ASSIS, A. E. S. Q.; & VEDOVATO, L. R. (2021). O que os brasileiros pensam ser necessário para que se tenha um padrão de vida digno em seu país? **Revista Jurídica Trabalho e Desenvolvimento Humano**, 4. Disponível em: <https://doi.org/10.33239/rjtdh.v4.87> Acesso em: jan. 2024.

UCHÔA DE OLIVEIRA, F.; NANDY, S.; & VEDOVATO, L. R. (2023a). Preferências Adaptativas, Pobreza Multidimensional e Políticas Públicas: Os Contornos Da Dignidade Humana. **Revista Direito Público**, 19(104). Disponível em: Acesso em: jan. 2024.

UCHÔA DE OLIVEIRA, F.; NANDY, S.; VEDOVATO, L. R. & ASSIS, A. E. (2023b). “Trabalho e viração em empresas-aplicativo”: **Revista Jurídica Trabalho e Desenvolvimento Humano** 6 (21 de setembro de 2023). Disponível em: <https://doi.org/10.33239/rjtdh.v6.153> Acesso em: jan. 2024.

UNICEF UGANDA. (2019a). **Multidimensional Child Poverty and Deprivation in Uganda Appendix Two**. Disponível em: <https://www.unicef.org/uganda/reports/multidimensional-child-poverty-and-deprivation-uganda-appendix-two>. Acesso em: jan. 2024.

UNICEF UGANDA. (2019b). **Multidimensional Child Poverty and Deprivation in Uganda Report: Volume 2**. Disponível em: <https://www.unicef.org/uganda/reports/multidimensional-child-poverty-and-deprivation-uganda-report-volume-2>. Acesso em: jan. 2024.

CAPÍTULO 32

PARTICIPAÇÃO INFANTIL E REPRESENTAÇÕES SOCIAIS

Caio Teixeira Brandão

Edna Maria Querido de Oliveira Chamon

Pedro Humberto Faria Campos (*in memoriam*)

Resumo: Investigamos aqui a cidadania infantil enquanto possível fenômeno de representação social, que se constrói a partir da interação entre crianças e adultos. Para tanto, realizamos dois estudos: um estudo etnográfico com crianças de um projeto piloto de formação cidadã na França; e uma pesquisa exploratória com professoras de Educação Infantil da Rede Municipal de Cuiabá. A infância, enquanto categoria social, tem sido vítima de um processo histórico de invisibilização cívica, política e científica. A cidadania infantil tem sido apontada como uma alternativa à perspectiva de cidadania clássica, adultocêntrica, que toma o adulto como ideal de desenvolvimento a ser alcançado. Entendemos que a cidadania infantil, enquanto fenômeno de representação social, está integrada a um sistema de representações do qual fazem parte a democracia, os direitos e a participação social. Os resultados da pesquisa foram apresentados em dois estudos. As crianças do primeiro estudo buscam na interação o reconhecimento de seu potencial de atores sociais competentes. As professoras do estudo dois enxergam no projeto de formação continuada e na atuação coletiva as possibilidades para a transformação das práticas docentes. Para elas, a cidadania infantil é representada como um produto do processo educativo e uma ferramenta para reforçar o pertencimento à comunidade. Entendemos que é a partir da dinâmica do reconhecimento, própria da interação dialógica, que crianças e adultos podem atuar para a construção da cidadania enquanto

prática social ao longo da vida, fortalecendo seus direitos e a democracia como valor universal na sociedade.

1. PRIMEIRAS IDEIAS

O Conselho Infantil de Cardedeu, uma bela cidade com cerca de onze mil habitantes perto de Barcelona, reclamou à prefeitura que um parque muito movimentado estava sendo regado apenas no horário de saída da escola. Em outras palavras, quando as crianças podiam usar o parque, ele estava sempre encharcado. Naturalmente, em resposta à reclamação do conselho infantil, a prefeitura mudou imediatamente o horário de irrigação do parque (Trilla; Novella, 2001, p. 138, tradução nossa).

O resultado dessa pequena história não deveria surpreender. Afinal, a demanda era mais do que razoável e fácil de atender. O que é notável aqui é a existência de um Conselho Infantil; é o espaço social ocupado pelas crianças; é seu protagonismo na comunidade. Notável a ponto de merecer menção e destaque, dada sua raridade. Não é uma situação usual e, no entanto, mostra a pertinência da participação infantil na vida social de uma comunidade.

As crianças costumam ser evocadas no discurso público como uma geração potencial, um investimento no futuro da sociedade, particularmente quando se discute as condições do planeta em alguns anos. Certamente já ouvimos a pergunta “que planeta queremos deixar para nossos filhos?”, mas nem sempre esse discurso de proteção do futuro se reflete em igual preocupação com as condições das crianças no presente.

A própria etimologia da palavra infância, do latim *infans* – aquele que não fala – mostra que a posição ocupada pelas crianças, desde a antiguidade clássica, é muito mais a de objeto do que de sujeito ou agente. As crianças, ao longo da história, assim como outros grupos minoritários, têm sido vítimas de um processo de invisibilização, não tendo nenhuma forma de participação nas discussões acerca dos rumos da sociedade. A própria produção de

conhecimento sobre a infância é recente, datando do final do sec. XIX (Ariès, 1981), quando se consolida o que o autor denomina de sentimento de infância, a identificação das crianças como um grupo com características próprias, que requer cuidado e proteção.

Um princípio de negatividade (Sarmiento, 2007) acompanha a criança: ao longo da história ela tem sido definida como um ainda-não; não estando madura para a vida adulta, sofre um processo de exclusão e separação do espaço público; e, por não estar madura, é submetida a um regime especial de socialização – normalmente aportado pela escola – como forma de preparação antes de se unir aos adultos. A criança é considerada apenas em seu potencial, ou seja, em seu futuro, sendo privada de direitos de voz e de participação. O acesso à cidadania e seu exercício tem como condição a escolarização e a chegada à vida adulta.

Uma noção de cidadania infantil vai requerer que a cidadania seja considerada um processo ao longo da vida (Jans, 2004) e não apenas um estatuto ou conjunto de direitos e deveres conquistados, como aparece na concepção clássica de Marshall (1967), na qual os direitos civis e sociais se consolidaram a partir da luta dos trabalhadores fabris por melhores condições de trabalho. O conceito de cidadania emerge na Sociologia da Infância como forma de representar a mudança na concepção da infância, enquanto fenômeno histórico, que se desenvolve no bojo das relações intergeracionais e como possibilidade de exercício dos direitos nos mundos de vida (Sarmiento, 2007). O objetivo é o reconhecimento da agência e do protagonismo das crianças, enquanto categoria social, para além dos direitos e instrumentos legais, na construção de espaços participativos e de relações menos hierarquizadas.

Embora o reconhecimento do direito à participação esteja presente na Convenção sobre os Direitos da Criança (ONU, 1989) e no Estatuto da Criança e do Adolescente (Brasil, 1990), integrado ao direito de livre associação, pouco se tem avançado para a sua efetivação: o espaço público ainda é ocupado eminentemente pelos adultos.

Para a análise da temática da participação infantil, analisaremos o fenômeno como parte da relação entre crianças e adultos, entendida

como uma relação entre grupos com motivações e objetivos distintos, circunscrita em determinadas condições sociais e históricas. Para isso, adotaremos como base teórico-metodológica a Teoria das Representações Sociais (Moscovici, 2012) que nos oferece subsídios para investigar os fundamentos simbólicos dessa relação.

As representações sociais são uma modalidade de conhecimento específico, o conhecimento do senso comum, que orienta as condutas dos sujeitos na vida cotidiana. A relação que se estabelece entre os grupos tem como base as representações construídas acerca da realidade e dos objetos sociais. Dessa forma, não se considera uma realidade objetiva *a priori*, mas uma realidade social compartilhada, construída por grupos que se relacionam em torno de um sistema de valores, crenças e ideologias. No caso das relações intergeracionais, “[...] as representações sociais amplamente compartilhadas sobre a infância nos ajudam a compreender as relações e interações sociais que estabelecemos em cada sociedade com o subconjunto da população que denominamos infância” (Casas, 2006, p. 29, tradução nossa).

Discutiremos aqui as representações sociais da cidadania infantil que são construídas por crianças e adultos a partir da apresentação (necessariamente sumária) de dois projetos de fomento da participação infantil, desenvolvidos na França – *P’tits Volontaires*, e no Brasil – *Cribiás, crianças sabidas* (para maiores detalhes ver Brandão, 2023). O primeiro projeto consistia em formar crianças para a cidadania ativa. Um grupo de crianças de 9 a 11 anos, membros do *Conseil Municipal des Enfants* – CME (Conselho Municipal das Crianças) da cidade de Paris, participaram de uma formação para a construção de um projeto coletivo e para a atuação em âmbito local.

O segundo projeto consistia em uma iniciativa de formação docente pautada na concepção da “Educação Infantil como espaço narrativo”, trabalhando o reconhecimento da criança enquanto ator social. Essa iniciativa constitui um espaço de fomento à participação e permite ao adulto reconhecer o seu próprio potencial enquanto cidadão ativo, mediador desse processo, transformando as representações a respeito da infância e do papel da educação infantil.

Os dois projetos articulam as dimensões formais e não-formais da educação (Gohn, 2010), tendo como fundamento a concepção da criança enquanto ator social competente, no fomento à participação e ao protagonismo infantil. Ambos os projetos constituem espaços de formação que envolvem relações intergeracionais menos hierarquizadas, permitindo a comunicação entre crianças e adultos, na discussão e proposição de atividades. Acreditamos que essa experiência de construção coletiva de significados é o que possibilita o desenvolvimento de uma representação de cidadania infantil, ainda que com elementos simbólicos distintos, próprios ao contexto dos grupos sociais envolvidos.

2. CIDADANIA INFANTIL

Pode-se observar um crescimento nos estudos sobre a infância a partir dos anos 1990, como possível reflexo da promulgação de leis e normativas sobre crianças e adolescentes no âmbito nacional e internacional. Nesse mesmo período, Oliveira e Corsetti (2018) afirmam ter havido uma retomada do discurso sobre a cidadania no Brasil, como consequência do fim da ditadura militar e o início da redemocratização do país.

A infância, como conceito social, está sujeita a uma construção histórica e seu entendimento tem mudado ao longo do tempo. Até o final do século XIX, a criança era considerada um adulto em miniatura e propriedade privada dos pais, sendo submetida ao trabalho nas mesmas condições precárias dos adultos, não havendo uma preocupação da sociedade com o cuidado ou a preservação dos seus direitos (Ariès, 1981). Nesse período, as crianças ocupavam os espaços públicos de forma indiscriminada, presenciando a vida pública na companhia do adulto.

A escolarização compulsória e a proibição do trabalho infantil são os principais marcos na separação entre os espaços da criança e do adulto (Jans, 2004), que tiveram como consequência a ressignificação das relações intergeracionais e a construção da infância enquanto categoria social. Dessa forma, ao sair do mercado

de trabalho a criança passa a ser “cultivada” e protegida pelo sistema educacional, sendo preparada para a cidadania.

A Convenção sobre os Direitos da Criança - CDC, assinada na Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) em 20 de novembro de 1989, é um marco na luta pelos direitos da criança e do adolescente. A CDC versa sobre os direitos específicos da criança, assim considerado todo ser humano de zero aos dezoito anos de idade, e foi ratificada por 196 países, inclusive o Brasil. Em nosso país, resultou na construção e promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA. Segundo o Art. 2º do ECA “considera-se criança, para os efeitos desta Lei, a pessoa até doze anos de idade incompletos, e adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade” (Brasil, 1990).

No entanto, apesar dos avanços proporcionados pela CDC, predomina ainda hoje um discurso ambivalente sobre a infância, consequência do paradigma protecionista construído ao longo do século anterior. A criança é considerada ao mesmo tempo sujeito e beneficiária de direitos, ou seja, há um impasse sobre o reconhecimento de sua posição enquanto agente social, que deve ser ouvido, particularmente nos assuntos que lhe afetam; e enquanto sujeito que necessita de proteção por parte do adulto e do restante da sociedade (Soares, 2005), como se essas duas posições estivessem em contradição.

Faz-se necessário construir um conceito de cidadania apropriado à infância, que se baseie não somente nos direitos e deveres, mas nas potencialidades da criança, tais como a capacidade de associação entre pares e a ação na comunidade como agente social. Portanto, falar em cidadania da infância é ressignificar a lógica de um conceito que, desde sua concepção clássica, vem sendo tratada a partir da perspectiva adultocêntrica, tendo como única referência o homem adulto. Mesmo o direito da criança à educação se dá pela importância de educar os futuros cidadãos, os adultos que irão decidir os rumos da comunidade.

A ressignificação da cidadania infantil passa por considerar a criança um ator social e a cidadania um processo formativo contínuo, o que estabelece uma relação de interdependência entre a criança e o

adulto. É nesse contexto de conflito intergeracional que se dá a interação criança-adulto e onde se encontram as possibilidades de construção da cidadania infantil.

Ainda que não disponha de direitos políticos, a criança não está impedida de participar das decisões da comunidade onde vive, principalmente nos aspectos que a afetam cotidianamente, vide o exemplo do Conselho Infantil de Cardedeu, apresentado no início deste capítulo. Ou, ainda, o exemplo da cidade de Barra Mansa, no Rio de Janeiro, que entre

[...] 1997 a 2000 manteve um conselho orçamentário participativo que incluía 36 crianças. Esses meninos e meninas eleitos fiscalizavam o desempenho do conselho municipal mais amplo no atendimento das necessidades dos jovens e eram responsáveis pelos gastos realizados por parte dos recursos orçamentários (Oliveira; Reis, 2013, p. 83).

Assim, a ideia de cidadania infantil, além de abarcar a noção clássica de titularidade de direitos, deve também incluir a ideia de participação, a qual tem figurado, desde o final da década de 1980, como uma “medida de cidadania”, ao ser apontada como uma alternativa no combate à exclusão social (Gohn, 2019a; 2019b). Proteção e participação não são ideias opostas (Brostolin, 2021), mas complementares, e é necessário avançar no reconhecimento do potencial da criança enquanto ator social competente, de acordo com sua idade e maturidade.

De fato, é justamente no equilíbrio entre proteção e participação que se encontram as possibilidades de exercício da cidadania da infância, no respeito aos direitos das crianças e adolescentes, e no reconhecimento de seu potencial enquanto sujeitos ativos. É necessário superar a negatividade que caracterizou historicamente a infância, reconhecendo suas expressões características, para além da ausência daquilo que caracteriza o adulto. Incentivar metodologias participativas na pesquisa com crianças seria uma forma de combater essa negatividade, o que requer a construção de estratégias que permitam a expressão da alteridade infantil, desconstruindo as imagens de ausência ainda compartilhadas na sociedade.

Os exemplos propostos neste texto vão na direção de mostrar que avanços concretos existem e que é possível pensar em projetos de educação formal e não-formal que invistam em não apenas formar o cidadão – papel clássico conferido à escola –, mas no exercício da cidadania pela via da participação.

2.1 A Cidadania enquanto Representação Social

Conceber a cidadania enquanto um processo, ao invés de um estatuto, requer uma mudança na forma como visualizamos o exercício e a formação de novos cidadãos, ampliando a noção clássica relacionada apenas à titularização de um conjunto de direitos. Nessa nova concepção, o cidadão passa a ser aquele que se identifica enquanto membro de uma coletividade, caracterizada por compartilhar determinados valores sociais ou políticos e que conseqüentemente age em prol da permanência ou transformação desses valores, sejam eles hegemônicos ou minoritários.

Assim, tornar-se cidadão não se constitui uma tarefa apenas baseada na aprendizagem diligente e racional de ideias e valores, mas na projeção afetiva do eu aos espaços, aos lugares onde a vida humana se constrói através do convívio com o outro. Parece que tornar-se cidadão – habitante da cidade e senhor de direitos e obrigações engendrados no âmbito da convivência com os outros – está enredado nos processos de participação nos destinos da cidade que tornam viáveis os destinos de cada um (Castro, 2001, p. 116).

No âmbito da pesquisa em representações sociais, Gutierrez (2011) afirma que a TRS permitiria o acesso à cidadania na forma como ela é vivida e percebida pelos cidadãos, seus valores, crenças e práticas. São as práticas dos cidadãos, nas interações e trocas cotidianas, que atualizam a cidadania, enquanto processo psicossocial. Isso implica uma ampliação do fenômeno, de forma a abarcar elementos subjetivos e culturais, característicos de uma população ou grupo social.

[...] a cidadania como uma construção social, ou seja, não como uma realidade palpável, preexistente e estática, mas como algo que se constrói na convivência social. Os seres humanos constroem permanentemente a realidade através da

negociação e da interação. A cidadania é uma construção social resultante das relações estabelecidas entre o indivíduo e o Estado, o cidadão e as instituições, o cidadão e seus familiares (Gutierrez, 2011, p. 3).

Para a autora, os valores e as crenças compartilhados pelos sujeitos são fundamentais para a compreensão da herança cultural da comunidade, que teria um efeito na construção da cidadania, das relações de poder e da comunidade política. O compartilhamento de valores e de crenças estabeleceria uma base comum, permitindo a comunicação entre os membros do grupo acerca do objeto representado. A desigualdade de poder nas relações sociais faz com que os valores considerados hegemônicos sejam impostos ao restante da sociedade por meio da educação e da socialização, como uma visão de mundo dominante, que ignora as diferenças culturais e identitárias.

Como forma de conhecimento socialmente elaborado e partilhado, e orientado a um objetivo prático (Jodelet, 1989), as representações sociais são construídas tendo como referência os valores do grupo, que determinam a percepção e a ênfase em determinadas características do objeto social.

A cidadania, enquanto representação social, pode ser perpassada por valores democráticos, como a tolerância e o respeito, ou autoritários, como a força e a competição, de acordo com o modelo de sociedade historicamente construído e dos grupos sociais que representam o objeto "cidadania". No Brasil, as relações sociais possuem resquícios das relações autoritárias e da segregação étnico-racial que marcou o país, desde a colonização portuguesa, o que caracteriza uma forma de representação social hegemônica (Moscovici, 1988), que perpassa os diferentes grupos sociais, ainda que não os determine.

No que diz respeito a uma cidadania mais participativa, as relações entre representações sociais e práticas sociais se mostram nas opiniões e atitudes dos diferentes grupos. A participação implicaria em uma forma de sincronia entre o que se pensa e o que se faz. Os sujeitos e os grupos que mais participam são aqueles que possuem maior incentivo para fazê-lo, que constroem uma atitude favorável

sobre a participação cidadã (Ortega Rubí, 2019). Os efeitos positivos da ação social contribuiriam para o aumento da motivação e a adesão aos diferentes estilos de participação, resultando num aumento do comportamento participativo.

O oposto também é verdadeiro. Uma atitude desfavorável seria consequência da crença de que a participação não resulta em mudanças significativas na qualidade de vida dos sujeitos, de que não vale a pena participar, ou de que participar é arriscado, como identificado por Ortega Rubí (2019) no discurso de alguns jovens mexicanos, quando se referem à violência urbana e a falta de acesso a serviços básicos.

A prática da participação é um dos elementos que concretiza a cidadania enquanto objeto de representação, bem como outras práticas democráticas, tendo em vista o caráter simbólico da cidadania. Participar significa “fazer parte”, “tomar parte”, estar implicado num processo de negociação e decisão pelos rumos de uma coletividade. Focalizamos neste texto a participação infantil como um processo que envolve crianças e adultos, numa relação dialógica, com interesses distintos, mas tendo por objetivo final a cidadania.

3. DOIS EXEMPLOS DE REPRESENTAÇÃO SOCIAL DA CIDADANIA

Apresentamos aqui dois estudos desenvolvidos para apreender indícios do processo de construção e compartilhamento da representação social de cidadania infantil (Brandão, 2023). Eles foram realizados em contextos sociais distintos, envolvendo projetos de intervenção que tem por objetivo a promoção de mudanças coletivas, com base na Teoria das Representações Sociais. O estudo 1 foi realizado com crianças de um projeto de formação cidadã vinculado ao *Conseil Municipal des Enfants* (CME), na cidade de Paris; e o estudo 2, sobre as representações que professoras de Educação Infantil da Rede Municipal de Cuiabá, membros do coletivo *Cribiás, crianças sabidas*, constroem sobre a possibilidade de uma cidadania da infância.

3.1 Os Pequenos Voluntários de Paris

Os Pequenos Voluntários (*P'tits Volontaires*) foi um projeto de formação cidadã realizado em um distrito central de Paris do qual participaram 7 crianças, membros do *Conseil Municipal des Enfants* (CME) durante o ano escolar 2019-2020. Originalmente criados no início da década de 1980, os Conselhos de Crianças e Jovens (CMEJ) têm por objetivo a formação e preparação de crianças e jovens para a participação política e o exercício da cidadania, tendo em vista o modelo de democracia representativa, por meio da organização em conselhos e proposição e votação de projetos de interesse comum em plenárias, semelhante à atividade dos conselheiros e representantes eleitos pela população por meio do voto direto.

O projeto Pequenos Voluntários envolveu crianças do CME em atividades de cidadania ativa desenvolvidas em parceria com associações da sociedade civil. Foram escolhidos, entre outros, temas relativos ao apoio à população em situação de rua (no francês *Sans Domicilie Fixe* - SDF) e a ampliação da área verde do bairro, que ofereciam possibilidades para a discussão do uso do espaço público e das situações de exclusão.

A pesquisa, de caráter etnográfico, foi realizada a partir de microcâmeras colocadas em óculos que as crianças portavam para registrar suas atividades, em primeira pessoa, metodologia denominada *Etnografia Baseada em Evidências Subjetivas* (Campos; Brandão, 2022). As imagens eram, em seguida, revisadas pelas crianças na tarefa de reflexão sobre a experiência de formação cidadã do projeto. Foram realizados 11 encontros com as crianças, nas quais as atividades das quais elas participaram (e que foram gravadas) foram discutidas.

A formação proposta pelo projeto Pequenos Voluntários estava apoiada no incentivo ao trabalho voluntário, na interação entre as crianças e os representantes de entidades da sociedade civil (como a Cruz Vermelha), como forma de constituição de uma cidadania ativa. A possibilidade de executar as mesmas atividades dos voluntários das associações civis, algo inesperado devido às barreiras etárias (a

maioria das associações possui uma idade mínima de 14 anos para a participação nas atividades), despertou a curiosidade das crianças pelas associações.

Foi possível evidenciar na atitude das crianças do projeto frente ao desafio cognitivo representado pelo aprendizado das ações associativas, uma forma de resistência. Ao contrariar as expectativas do adulto, demonstrando seu potencial para fazer aquilo que os adultos consideram complicado ou inacessível, as crianças buscam o reconhecimento de sua capacidade de ação. Em diversos momentos da pesquisa, as crianças apresentaram soluções próprias para os problemas identificados e, mesmo inspiradas pelos adultos, ilustram uma apropriação do conteúdo da formação.

Para as crianças da pesquisa, o voluntariado e a participação cidadã exigem responsabilidade pela cidade, indo além da percepção das necessidades individuais. A representação social de cidadania para as crianças poderia ser resumida na expressão “sair de si mesmo”, expressão usada por elas, e que significava romper com o individualismo e assumir uma postura cidadã ativa, no sentido de olhar para as necessidades do outro, da coletividade.

3.2 Cribiás, Crianças Sabidas

O segundo estudo consistiu em uma pesquisa exploratória sobre os significados atribuídos à cidadania e a participação por professoras de Educação Infantil, para compreender como os adultos representam a cidadania infantil. Essas professoras participaram de um projeto de extensão denominado “Rede de Apoio à Educação Infantil: interfaces com a Psicologia e a Pedagogia”, realizado pela Universidade Federal do Mato Grosso (UFMT), que teve por objetivo a formação de docentes da Educação Infantil da Rede Municipal de Cuiabá a partir do pressuposto “Educação Infantil como Espaço Narrativo” (Andrade, 2021). Esse projeto de extensão teve como resultado a construção de um coletivo de professoras denominado *Cribiás, crianças sabidas*. O neologismo *Cribiás* foi criado pelas próprias professoras, a partir da junção das palavras crianças e sabiás.

O projeto tem investido no protagonismo infantil e no reconhecimento da criança enquanto ator social, capaz de influenciar e participar ativamente do processo de aprendizagem escolar desde a mais tenra idade, no maternal e berçário. Ao fomentar o diálogo intergeracional entre crianças e adultos, associado a uma construção coletiva de narrativas da comunidade escolar, o coletivo *Cribiás* cria condições para a emergência de práticas voltadas para a participação infantil e o conseqüente exercício da cidadania.

Como exemplo da proposta do coletivo, que está sendo levada para além do ambiente escolar, tem-se as atividades de exploração do centro histórico da cidade de Cuiabá e a realização de manifestações artísticas como a saia *Cribiás*, feita de retalhos com atividades escolares (Andrade, 2021), no intuito de ocupar a cidade e ampliar o sentido de pertencimento das crianças, ao questionar o seu papel na construção do espaço público.

Para a investigação das significações atribuídas pelas professoras *Cribiás* à cidadania infantil e a participação, entendidas aqui como objetos sociais intrinsecamente relacionados, foram realizadas entrevistas semiestruturadas na tentativa de obter indícios do conteúdo e elementos de representação compartilhados no discurso das participantes. Participaram da pesquisa nove professoras da Educação Infantil, todas com mais de 10 anos de experiência e cinco delas com mais de cinco anos no *Cribiás*. As entrevistas foram analisadas a partir da técnica de análise de conteúdo (Bardin, 2006) apoiada pelo *software* de análise lexical IRaMuTeQ (Sousa *et al.*, 2020).

A análise automática do material das entrevistas por meio do *software* IRaMuTeQ resultou no agrupamento do corpus textual em dois grandes blocos principais: um bloco que denominamos “Educação Infantil e formação”, e o outro “Cidadania e pertencimento”. Esses blocos se subdividem em classes específicas que refinam os conteúdos das entrevistas (Brandão, 2023).

O bloco “Educação Infantil e formação” reúne o discurso acerca da experiência profissional na Rede Municipal, o ingresso por meio de concurso, a importância das responsáveis pelo projeto de formação na adesão ao projeto *Cribiás*, o movimento de mudança de pensamento e

o espaço de diálogo estabelecido pelo projeto, e a tentativa de institucionalização das novas práticas enquanto parte do projeto político-pedagógico das unidades educacionais. Já no bloco “Cidadania e pertencimento”, as participantes referem-se à cidadania enquanto conjunto de direitos, com respeito à autonomia e à liberdade. O incentivo à autonomia foi relatado pelas professoras como parte do trabalho da Educação Infantil, sendo o voto e o direito de escolha uma forma de exercitar essa autonomia. Também aparecem elementos relacionados ao pertencimento à comunidade, naquilo que é identificado como um dos principais eixos do projeto *Cribiás*, o resgate da identidade local. O pertencimento é um elemento que objetiva, torna concreta a ação docente, no sentido de que ele reforça o lugar da criança enquanto membro da sociedade e, mais especificamente, da comunidade local. É este segundo bloco que marca a representação social das professoras sobre a cidadania infantil.

4. ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

A pesquisa realizada sobre a construção da cidadania infantil enquanto um fenômeno de representação social, a partir da experiência de participação cidadã de crianças e adultos em projetos de formação, um projeto de educação para a cidadania em Paris e um projeto de formação docente na Rede Municipal de Educação de Cuiabá, nos permite fazer algumas considerações a respeito da forma como o fenômeno de representar a cidadania ocorre nos grupos pesquisados.

Primeiramente, a cidadania é um objeto difuso e polissêmico que, ao longo da história, recebeu diversos significados e sua origem remonta à própria concepção de democracia nas sociedades ocidentais. Entretanto, há um consenso sobre a relação estreita que esta estabelece com a participação social (Gohn, 2019a, 2019b), na medida em que a igualdade entre os seres humanos é tida como um princípio fundamental, ao menos no âmbito legal e do direito internacional. A luta pelos direitos da criança, inclusive os de participação, é consequência de um movimento social mais amplo

pelo reconhecimento dos direitos das populações que foram historicamente invisibilizadas e marginalizadas dos processos de tomada de decisão, mesmo nas sociedades democráticas.

Em segundo lugar, o conceito de cidadania infantil aparenta ainda não ter se “infiltrado” nas práticas educativas amplamente realizadas, tanto no âmbito escolar, quanto no âmbito não-escolar. Os projetos *Pequenos Voluntários* e *Cribiás, crianças sabidas* além de outros mencionados no texto são, antes de tudo, saudáveis exceções que mostram os avanços, ainda tímidos, do tema. A ausência de práticas educativas majoritariamente participativas e a reprodução de um modelo hierarquizado da relação intergeracional (adulto-criança), sob a justificativa da necessidade de proteção da criança, tem dificultado a emergência de novos elementos sobre a cidadania infantil.

A representação da criança como um ser incompleto, que se constitui em oposição ao adulto, ainda persiste no imaginário social. Dessa forma, apesar do reconhecimento da criança enquanto sujeito de direitos, a cidadania infantil continua a ser vista e representada numa perspectiva adultocêntrica.

Para as professoras que participaram da nossa pesquisa, a autonomia é a principal competência a ser desenvolvida pela criança-cidadã, pois ela permitiria à criança expressar sua vontade e desejos de forma eloquente, fazendo-a ser ouvida pelo adulto e tornando possível a luta pelo reconhecimento social e a ampliação dos espaços de participação.

Paralelo ao exercício da escolha, o pertencimento aparece como tentativa de construção de uma identidade comum a crianças e adultos, no sentido do reconhecimento e apropriação do espaço local. O resgate da memória social, ao aproximar as crianças da história da comunidade e da unidade educacional, aparece no discurso das professoras *Cribiás* como uma estratégia de reforço do pertencimento, pela qual a cidadania se concretiza.

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, Daniela Barros Silva Freire; SILVA, Clécia Lino. Práticas de professores cribiás: representações sociais e formação docente. **PSI UNISC**, v. 5, n. 1, p. 7-20, 2021.
- ARIÈS, Philippe. **História Social da Criança e da Família**. 2. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1981.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Coimbra: Edições 70, 2006.
- BRANDÃO, Caio Teixeira. **A construção da cidadania infantil enquanto fenômeno de representação social: experiências em formação e participação**. 2023. 266f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Estácio de Sá, Rio de Janeiro, 2023.
- BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 16 jul. 1990, retificado em 27 set. 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069compilado.htm. Acesso em: 3 fev. 2024.
- CAMPOS, Pedro Humberto Faria; BRANDÃO, Caio Teixeira. Etnografia Baseada em Evidência Subjetiva (SEBE): Um novo caminho para uma etnografia do sujeito. *In*: SOARES, Adriana Benevides *et al.* (orgs.) **Metodologia Qualitativa: técnicas e exemplos de pesquisa**. 1ed. Curitiba: Appris, 2022.
- CASAS, Ferrán. Infancia y Representaciones Sociales. **Política y Sociedad**, v. 43, n. 1, p. 27-42, 2006.
- CASTRO, Lucia Rabello. Crianças, jovens e cidades: vicissitudes da convivência, destinos da cidadania. *In*: CASTRO, Lucia Rabello (org.). **Subjetividade e cidadania: um estudo com crianças e jovens em três cidades brasileiras**. Rio de Janeiro: 7Letras, 2001. p. 113-156.
- GOHN, Maria da Glória. **Educação não formal e o Educador social: atuação no desenvolvimento de projetos sociais**. Questões da nossa época. São Paulo: Cortez, 2010.
- GOHN, Maria da Glória. **Participação e democracia no Brasil: da década de 1960 aos impactos pós-junho de 2013**. Petrópolis: Vozes, 2019b.

GOHN, Maria da Glória. Teorias sobre a Participação Social: desafios para a compreensão das desigualdades sociais. **Caderno CRH**, v. 32, n. 85, p.49-67, jan./abr. 2019a.

GUTIÉRREZ, Silvia. Representaciones sociales y construcción de la ciudadanía en jóvenes universitarios. **Sinéctica**, v. 36, jan-jun, 2011.

JANS, Marc. Children as citizens: towards a contemporary notion of child participation. **Childhood**, London, v. 11, p. 27-44, 2004.

JODELET, Denise. **Les Représentations Sociales**. Paris: Presses Universitaires de France, 1989.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MOSCOVICI, Serge. **A psicanálise, sua imagem e seu público**. Petrópolis: Vozes, 2012.

MOSCOVICI, Serge. Notes towards a description of social representations. **European journal of social psychology**, v. 18, n. 3, p. 211-250, 1988.

OLIVEIRA, Maria Augusta Martiarena; CORSETTI, Berenice. A cidadania na Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos: publicações entre 1995 e 2013. **Cadernos de História da Educação**, v.17, n.1, p.232-244, jan.-abr. 2018.

OLIVEIRA, Sueli Machado Pereira; REIS, Magali. Democracia e a participação da criança. **Revista @rquivo Brasileiro de Educação**, v. 1, n. 2, jul.-dez., p.76-90, 2013.

ONU. **Convenção sobre os Direitos da Criança**. Adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 20 de novembro de 1989. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca>. Acesso em: 3 fev. 2024.

ORTEGA RUBÍ, Maria Estela. Representación social de la participación ciudadana y la memoria social: Análisis sobre la influencia del pensamiento histórico en la formación de ciudadanía. *In*: Congreso Nacional de Ciencias Sociales, 4., 2014, San Cristobal de las Casas, Chiapas. **Anais [...]**. San Cristobal de las Casas, 2014. p. 1-20.

SARMENTO, Manuel. Visibilidade social e estudo da infância. *In*: VASCONCELLOS, Vera Maria Ramos; SARMENTO, Manuel. **Infância (in)visível**. Araraquara: Junqueira & Marin editores, 2007.

SOARES, Natália Fernandes. Os Direitos das crianças nas encruzilhadas da proteção e da participação. **Zero-a-Seis**, Florianópolis, v. 7, n. 12, p. 8-18, jan. 2005.

SOUSA, Yuri Sá Oliveira; GONDIM, Sonia Maria Guede; CARIAS, Iago Andrade; BATISTA, Jonatan Santana; MACHADO, Katlyane Colman Machado. O uso do software Iramuteq na análise de dados de entrevistas. **Pesquisas e Práticas Psicossociais**, v. 15, n. 2, abr.-jun. 2020.

TRILLA, Jaume; NOVELLA, Ana. Educación y participación social de la infancia. **Revista Iberoamericana de Educación**, n. 26, p. 137-165, 2001.

CAPÍTULO 33

PLANEJAMENTO ECONÔMICO, ORÇAMENTO PÚBLICO E POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA COLCHA DE RETALHOS À BRASILEIRA

Jéssica Yume Nagasaki

Resumo: A presente pesquisa tem como objetivo analisar o subdesenvolvimento brasileiro a partir do aspecto do planejamento econômico e o orçamento público, no que se refere a disputa política travada entre o poder legislativo e o poder executivo federal, com o intuito de entender até que ponto tais articulações políticas entram em conflito com os objetivos da República Federativa do Brasil no que tange ao seu art.3º, inciso III, o qual indica a garantia do desenvolvimento nacional. Os impasses de distribuição orçamentária e poder político dialogam com o planejamento econômico e a formulação de políticas públicas, os quais repercutem diretamente na viabilização de instrumentos e nos contornos para o subdesenvolvimento brasileiro. O texto não tem o condão de fechar a discussão, mas questionar a partir do recorte orçamentário proposto pela PPA 2024-2027 se a agenda para as políticas públicas fica comprometida pela distribuição do orçamento e a disputa entre o poder legislativo e executivo, que desempenham funções – no critério de planejamento – integradas, mas um com destinação nacional e o outro regional. Em termos metodológicos utilizamos o método de pesquisa explicativo, juntamente com a técnica de estudo bibliográfica e documental, tendo como base a teoria do subdesenvolvimento de Celso Furtado e seus estudos sobre planejamento econômico. Conclui-se que no que se refere ao planejamento, por meio da ótica orçamentária e com ênfase nos agentes que executam a agenda em política pública, têm-se que embora tenha o PPA as divergências e a falta de sistematização de um

olhar regional e nacional integrado dificulta a execução dos indicativos de planejamentos capazes de garantir o desenvolvimento econômico.

Palavras-Chave: Subdesenvolvimento; Planejamento Econômico; Orçamento Público; Agenda em Políticas Públicas; Desenvolvimento Econômico.

INTRODUÇÃO

A perspectiva do subdesenvolvimento brasileiro para Furtado (2009) dispõe de conceitos e elementos que caracterizam países como subdesenvolvidos e desenvolvidos, os quais são frutos do processo histórico de cada país e traçam estruturas que se perpetuam no tempo, as quais embora não sejam estáticas tem reflexo e repercutem na atual conjuntura. Sendo assim, o subdesenvolvimento brasileiro é fruto do arranjo histórico e estrutural iniciado desde o período colonial e se molda conforme os acontecimentos dos países desenvolvidos, já que estes têm influência na dinâmica econômica mundial (Furtado, 2007). Atualmente, a correspondência para o subdesenvolvimento ocorre pela tecnologia e o excedente econômico, sobretudo, pela sua incorporação e dinamismo do mercado interno, impulsionando a circulação e a criação de produtos, isto é, sendo o fomentador ao invés de somente utilizar o que é exportado dos países desenvolvidos e, conseqüentemente, refletindo o padrão de consumo da população que tende a reproduzir tendências dos países desenvolvidos, o que reforça a característica de engessar a potência de criatividade dos recursos humanos disponíveis; e, por meio da disparidade econômica, social e cultural acentua as desigualdades tanto em âmbito nacional, como regional (Furtado, 1974; 1978).

Os parâmetros do subdesenvolvimento furtadiano vislumbram a concepção de superar o subdesenvolvimento, o que acaba também gera uma contradição em sua teoria ao indicar que

[...] o subdesenvolvimento não constituiu uma etapa necessária do processo de formação das economias capitalistas. É, em si, uma situação particular,

resultante da expansão destas que buscam utilizar recursos naturais e mão de obra de áreas de economias pré-capitalistas. O fenômeno do subdesenvolvimento apresenta-se sob formas várias, e em diferentes estágios. (Furtado, 2002, p. 30)

E robustece o seu argumento no livro *O Mito do Desenvolvimento Econômico* (Furtado, 1974) ao perceber que a ideia de desenvolvimento pressupõe investimento em tecnologia e fatores de consumo mais agressivos para atender a demanda das populações, o que é inviável ao analisar a disponibilidade de recursos naturais disponíveis. Para tanto, a ideia não é de superá-lo, tendo em vista que o fato de desenvolvimento não se perfaz de maneira linear para todos os países, mas traçar as fases e vertentes do subdesenvolvimento brasileiro e latino-americano como algo próprio e particular, para então visualizar em que fase do processo estamos e qual a direção a ser planejada, executada e avaliada. Nesses moldes, o texto não indica parâmetros para as fases do subdesenvolvimento brasileiro, mas verifica em termos de planejamento econômico e de garantia do desenvolvimento nacional na ótica orçamentária se estamos próximo de executá-la.

O planejamento econômico dentro da teoria do subdesenvolvimento furtadiano (1985; 2014) assume um papel importante ao estabelecer bases para a atuação do governo e ser “como um instrumento de ação reformadora, orientado para a reconstrução estrutural, condição básica para a edificação de uma sociedade democrática” (Wasques, 2021). É nesse intuito que a integração do planejamento econômico tem uma função crucial ao traçar parâmetros de atuação e escolher os eixos prioritários, como ocorre com o plano plurianual (PPA). No entanto, as demais correspondências do PPA em termos de orçamento, LDO e LOA, proporcionam os critérios de destinação tanto em despesas como verbas, os quais podem ser impositivos ou discricionários. O embate que interliga se detém ao cumprimento do planejamento de modo a garantir o desenvolvimento econômico, bem como a forma de tomada de decisão em relação a destinação do orçamento, o qual se traduz na disputa política entre legislativo e executivo, em que o primeiro

exerce a função atípica de modo acentuado (Valle, 2018; Peres, Motta, 2017; Peres, Santos, 2020).

Nesse contexto, norteamos alguns pontos para a discussão do presente artigo, os quais serão trabalhados nas próximas seções. O primeiro deles se inicia pela Constituição Federal ao colocar como um objetivo fundamental a garantia do desenvolvimento nacional, em seu art.3º, inciso III, o que envolve três aspectos importantes: a) Garantir o desenvolvimento nacional, partindo da premissa furtadiana, se ampara no bem-estar coletivo, o que engloba os demais objetivos da República Federativa Brasileira em seu artigo 3º, em especial no quesito de redução das desigualdades regionais e sociais; b) Entender como se dará a execução desses objetivos, pela perspectiva das competências administrativas, têm-se que a elaboração e a execução da garantia do desenvolvimento econômico deve ser feito pela União; c) Ao analisar o orçamento público há o desafio de verificar até que ponto e como é possível executar essas medidas; d) o planejamento econômico como um mecanismo do Estado que pode consolidar as bases de sociedade democrática mais efetiva, em termos de participação; e) no panorama de políticas públicas, em particular na fase de agenda, a concepção de elaborar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social (Furtado, 1964, 1983, 2000, 2009; Brasil, 1988; Frey, 2000; Villanueva, 2003; Assis, 2012).

No quesito metodológico o texto utiliza a teoria do subdesenvolvimento de Celso Furtado (1964; 1987; 2007; 2009; 2014) e o seu entendimento de planejamento econômico como um dos elementos para construir caminhos para o desenvolvimento econômico. Como método de estudos o texto utiliza o bibliográfico e documental, e enquanto método de pesquisa se apropria do explicativo para compreender as nuances brasileiras em termos de garantia do desenvolvimento econômico pelo viés orçamentário.

PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

A ideia de planejamento econômico norteia o pensamento furtadiano em torno da construção a longo prazo de políticas que ao incorporarem a ideia do subdesenvolvimento se entrelaçam com o exercício de poder, isto é, “exige superar os ‘modelos analíticos’ e abordar a *atividade humana concreta* dentro de uma realidade histórica” (Furtado, 1964, p. 77,78). Tal afirmativa se embasa no fator político e no quesito de como o planejamento e o objetivo político devem estabelecer bases em um regime democrático de país subdesenvolvido, em que “consiste em criar condições para que os assalariados urbanos e as massas camponesas tenham uma efetiva participação no processo de formação de poder” (Furtado, 1964, p.87).

A incorporação no processo político das camadas de massa trabalhadora urbana e rural em uma atividade política atuante cria um cenário potente em termos de mudança da estrutura econômica, social, política e cultural do país. Furtado (1964, p.107) alerta que embora o sistema político brasileiro esteja mais flexível, ainda têm um ponto crucial de tensão e de amadurecimento, qual seja “a reforma política, visando a aumentar a representatividade dos órgãos que atuam em nome do povo”. Para tanto, ao analisar os elementos do planejamento econômico (Lafer, 1987) e das políticas públicas (Frey, 2000; Villanueva, 2003), com vista a promoção do estado de bem-estar social (Draibe, 2007) e alinhado com a estrutura política que o Brasil possui (Silva, 2022), esbarramos em pontos de convergência e de divergência nessa atuação.

O planejamento econômico na perspectiva de Lafer (1987) corresponde a três fases a decisão de planejar, o plano em si e a implementação do plano. De modo daremos enfoque em duas fases que mantém o caráter político, sendo a primeira – decisão de planejar – “é uma tentativa de alocar explicitamente recursos e, implicitamente, valores, através do processo de planejamento e não através dos demais e tradicionais mecanismos do sistema político” (Lafer, 1987, p.30), a qual se realiza em termos práticos no Plano Plurianual (PPA) e na perspectiva de quem decide com base nos

problemas enfrentados no país. A segunda fase indica “forma de se aferir quanto da tentativa de alocar recursos e valores se efetivou ou, em outras palavras, qual é a relação num dado sistema entre política e administração” (Lafer, 1987, p.30), o que acaba por ter seu direcionamento com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e reflete na destinação e distribuição do orçamento proposto pela Lei do Orçamento Anual (LOA).

Em relação a políticas públicas embora esta se perfaça em quatro fases: agenda; elaboração; implementação; e, avaliação. O texto focará apenas na fase da agenda, a qual dispõe dos agentes envolvidos para se pensar na política pública, e por isso a necessidade de estabelecer os problemas e quais as formas de solucioná-los ou amenizá-los, ou seja, a direção que esta política deve ter, bem como os recursos que irá se utilizar e os agentes que serão envolvidos para poder ser efetiva (Villanueva, 1996).

Nesses termos o planejamento econômico e a política pública detém nas fases “a decisão de planejar” e a “agenda”, os agentes que direcionam o planejamento e delimitam as pautas que serão nucleares na atuação do Estado, as quais são retomadas em certa medida com a recriação do Ministério do Planejamento pelo governo Lula em 2023, consolidando as diretrizes por meio do Decreto nº11.353/2023 que dentre as atividades indica a elaboração de subsídios para o planejamento e a formulação de políticas públicas de longo prazo destinadas ao desenvolvimento nacional (Brasil, 2023). Embora o PPA do governo seja o planejamento baseado em uma política de governo, ainda deve ter como base as premissas constitucionais do Estado brasileiro no que compete ao planejamento ser instituído como uma política de Estado.

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e **planejamento**, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

§ 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento (*grifo nosso*) (Brasil, 1988).

Ainda que seja um parâmetro de atuação do Estado brasileiro a incorporação nas atividades e o tipo de participação que requer a ideia de planejar se incube as fases mencionadas e aos agentes envolvidos, os quais, em muitos momentos, são representados por uma minoria, e raras vezes a sociedade civil participa de maneira efetiva, embora haja instrumentos de participação popular como o próprio voto em que o cidadão deposita em determinado representante os seus interesses, o plebiscito, referendo, consultas públicas, ação popular e a audiência pública (Menezes, 2005, p.2, 3), mas que mesmo com tais mecanismos pode ocorrer divergências entre a real necessidade e o que de fato é implementado e executado pelo poder público (Assis, 2012), o que é reforçado por Reis (2003, p.14) “a agenda de pesquisa em políticas públicas deveria incluir entre suas preocupações o exame crítico da interação entre o ator público e o voluntariado na execução das *policies*”.

Furtado (2014, p. 215) entende que para a disposição do planejamento em sua dimensão social e levando em consideração o impacto da arena política em termos de participação só é possível se “[...] eliminar o perigo de dominação minoritária, e, portanto, é a solução para se conseguir o florescimento de uma cultura verdadeiramente democrática”. Nesse ponto é que a ideia do planejamento e execução se divergem se verificarmos as seguintes passagens: Na política de governo orquestrada pelo governo Lula o Plano Plurianual (PPA) é a forma de planejamento com frentes de atuação direcionada, que serão reguladas pela prioridade pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e serão discutidas em termos de distribuição de orçamento na Lei Orçamentária Anual (LOA).

Com base nos pontos levantados, Reis (2015) formula um pensamento sobre planejamento econômico que contemple a gestão pública, como um planejamento que

[...] seja elaborada uma lógica de planejamento que esteja coerentemente conectada a um modo circunstanciado de intervenção na realidade pública, ou seja, a um paradigma de gestão pública – e que este modelo esteja conectado, por sua vez, às necessidades do tempo presente;

[...] o processo em si de planejamento, formatado com base em um paradigma de gestão pública, venha a ser capaz de representar, de forma concertada, os

interesses sociais e os problemas vivenciados pelos beneficiários das políticas públicas;

Entre a identificação do problema, o que nesse trabalho, inicialmente, se propõe ao PPA e a destinação da verba pela LOA há um caminho tênue de participação que resulta, em sua maioria, do diálogo entre poder executivo e o poder legislativo em âmbito federal, e sua prospecção de verbas para os outros entes federados – estados, distrito federal e municípios – na consolidação tanto das verbas com destinação vinculatória e as discricionária, que reverbera na criação de políticas públicas, pois há vinculação de orçamento (Santos; Moreira; Gonçalves; Ishikawa, 2017) e são esses elementos que serão analisados na próxima seção.

ORÇAMENTO PÚBLICOS: ENTRE EMENDAS PARLAMENTARES E O JOGO POLÍTICO

O aspecto orçamentário brasileiro, na atual conjuntura, com o Plano Plurianual (PPA) 2024-2027 elaborado no ano de 2023 e executado a partir de 2024 possui três eixos de atuação, sendo: “1. Desenvolvimento social e garantia de direitos; 2. Desenvolvimento Econômico e sustentabilidade socioambiental e climática; e, Defesa da Democracia e Reconstrução do Estado e Soberania” (Ministério do Planejamento e Orçamento, 2023, p. 7). Tais parâmetros do PPA estabelecem a agenda e a pauta do governo nos quatro anos correntes, nesse caso de 2024 a 2027, definindo os objetivos estratégicos, que se perfazem em 35 itens, os quais destacamos os seguintes no que se refere a temática abordada:

[...] 2.14. Reduzir as desigualdades regionais com maior equidade de oportunidades;

3.2. Promover a ampliação e o contínuo aperfeiçoamento das capacidades estatais com o fim de prestar serviços públicos de qualidade para a população, com o fortalecimento da cooperação federativa, para maior coesão nacional;

A escolha dos dois objetivos dialoga com os argumentos utilizados por Furtado (1964;1987;2007;2009) na descrição do

processo de formação histórico estrutural do Brasil, que ao mesmo tempo que promove a diversidade, reforça que os indicadores e características de cada região necessitam de atenção para oportunizar um planejamento que conduza ações de redução da desigualdade articuladas e conectadas por parte do governo em seus variados níveis. O segundo objetivo indica que a partir da estrutura federativa a cooperação é algo necessário e dialógico pensando no interesse público, no entanto, tal fator fica associado a arena política de orçamento e interação entre o poder legislativo e executivo na distribuição do orçamento e suas respectivas propensões.

A interlocução da narrativa legislativa nos moldes financeiros tem como uma das definições constitucionais a Lei de Diretrizes Orçamentária, cujo desdobramento ocorre pelas metas do PPA e estabelece os parâmetros entre as despesas e receitas que abrangem os poderes executivo, legislativo e judiciário, bem como a destinação dos repasses da União para os estados, municípios e entidades privadas, além de determinar a prioridade do financiamento pelos bancos públicos (Brasil, 1988; Câmara dos Deputados, 2024). As condições da LDO orientam a aplicação por meio da Lei do Orçamento Anual (LOA), bem como o objeto de análise do texto no que se refere as determinações do orçamento, sua execução pelo governo federal e a definição das emendas parlamentares das determinações para o desenvolvimento além de envolver na arena política os agentes que determinam e direcionam a política pública (Peres; Mattos, 2017; Giacomoni, 2017).

Nesses moldes a LOA se transforma em uma disputa política pelo orçamento e sua distribuição na parte que é discricionária, o que impacta diretamente na construção do planejamento nacional e, conseqüentemente, para propor ações que direcionem para o desenvolvimento econômico nacional pelo poder executivo federal; a formalização e criação de políticas públicas, devido à disponibilidade do orçamento o qual se vincula com o orçamento discricionário; os agentes que propõe para onde a verba será direcionada no ano, o que é definido pela LOA mas tem sua disputa na contrapartida de verbas

públicas com caráter impositivo, as emendas parlamentares e as ações advindas do poder executivo federal.

Ao visualizar a configuração da estrutura da organização política administrativa do Estado brasileiro composto pelos entes: União, Estados, Distrito Federal e Municípios, além de sua repercussão na estrutura dos poderes: Legislativo, Executivo e Judiciário, têm-se que as configurações, embora não as faça somente nessa estrutura e envolva outras instituições – privadas, terceiro setor, etc – em termos de orçamento são delineadas pela PPA, LDO e LOA, cuja ideia é realizar o planejamento e execução de maneira integrada (Silva, 2022; Gioacomo, Pagnussat, 2006), a qual destina o PPA para o planejamento nacional mas aponta outras ações a serem executadas nos demais entes.

Nesse quesito a configuração do legislativo e do executivo no orçamento ocorre em pontos de analisar o percentual disposto no orçamento que assegurará as atividades do executivo em nível nacional e permite a governabilidade e implantação de ações, enquanto no legislativo as emendas parlamentares têm o condão de realizar a comunicação de parte da verba. No Brasil a atuação por emendas parlamentares ocorre em quatro tipos, sendo a individual, de bancada, de relatoria e de comissão, da qual as duas primeiras possuem orçamentos impositivos e constitucionais, enquanto as duas últimas são discricionárias. A regulação é feita pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (Giacomo, 2017; Senado Federal, 2024).

Embora essas distinções sejam feitas o texto constitucional indica que o legislativo somente proporá emendas compatíveis com o PPA, no entanto, a compatibilidade elegida pelo texto tem suas bases pouco exploradas, pois não direciona ações convergentes entre executivo e legislativo, ou parâmetros. Principalmente, se analisarmos o espaço concedido para emendas parlamentares se comparado com o orçamento destinado ao poder executivo. Nesse cenário, a agenda de políticas públicas tem o condão de viabilizar e criar o diálogo entre as reais necessidades da sociedade civil e o agente interlocutor da demanda (Frey, 2000). A representação política do parlamentar ocupa o espaço de gerir e compreender essas demandas para proporcionar

melhor enquadramento e destinação do orçamento público, no entanto, não há uma consulta no orçamento público que conduza a uma participação efetiva, isto é

Na elaboração, negociação e implementação do orçamento público, a ponderação de interesses, a barganha sobre possibilidades e o balizamento de representações sociais e políticas são fundamentais. Ainda que nas últimas décadas tenha havido enorme busca pela racionalização desse processo e do enquadramento do orçamento apenas como instrumento de gestão, este nunca deixará de ser também um instrumento político de ajustes entre fundos tributários e oferta de serviços e produtos para distintos setores da sociedade (Peres, Motta, 2017, p.458).

A tomada de decisão que destina o orçamento, mesmo amparada por uma comissão técnica do parlamentar, ainda se mantém de maneira isolada no tipo de participação envolvida para analisar o problema e o contexto da sociedade, as quais são os fundamentos para escolher a destinação do recurso. Tais fundamentos podem ser convergentes com as ações do executivo, como podem representar a contramão dessas atividades. Vale ressaltar que a decisão do governo federal se baseia em indicadores que

[...] permitem o conhecimento sobre a situação que se deseja modificar, estabelecer as prioridades, escolher os beneficiados, identificar os objetivos e traduzi-los em metas e, assim, acompanhar com mais efetividade o andamento dos trabalhos, avaliar os processos, adotar os redirecionamentos necessários e verificar os resultados e os impactos obtidos. Dessa forma, aumentam as chances de serem tomadas decisões corretas e de se potencializar o uso dos recursos. [...] favorecem a participação e o empoderamento das partes interessadas, as quais, embasadas em informações, podem contribuir de fato com suas visões e prioridades. Ao mesmo tempo, exigem e promovem a melhoria da capacidade organizacional e da habilidade de articulação e argumentação, favorecendo a descentralização e potencializando as chances de ocorrer o desenvolvimento sustentável. (Bahia, p.9).

É a partir dessa construção entre o planejamento econômico e a sua respectiva gestão que despontam o problema de indicativos de uma agenda que não conduz a uma participação efetiva e cria baixo dinamismo na decisão do orçamento. Como exemplo das destinações orçamentária para o ano de 2024 temos a divisão:

Tipo de Emenda	Forma de Reserva	Quantitativo individual	Observações
Emendas Individuais	Reserva Obrigatória: R\$ 25 bilhões	Senadores – Até 25 emendas no valor de R\$69,6 milhões Deputados Federais – Até 25 emendas no valor de R\$ 37,8 milhões	Valor poderá ser utilizado para valores de transferência
Emendas de Bancada	Impositiva: R\$ 12,5 bilhões	Cada bancada pode propor de 15 a 23 emendas – R\$ 316,9 milhões	- Só poderá contemplar uma obr
Emendas de Comissão	Discricionária	11 bilhões	Veto de 5,6 bilhões

Fonte: AGÊNCIA DO SENADO. Comissões permanentes definem emendas ao Orçamento 2024. Publicada em 10 nov. 2023. Disponível em: < <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/11/10/comissoes-permanentes-definem-emendas-ao-orcamento-2024>>. Acesso em: 06 fev. 2024. Elaborada pela autora.

A despeito de tais destinações de recursos serem concebidas em âmbito constitucional, as disputas no que concerne à parte discricionária são alvo de intensas discussões, pois envolve diminuir a parte que cabe ao poder executivo em suas ações, o que implica em limitações no seu próprio poder de execução, como função típica de poder. Sendo assim, o cenário de conflito na distribuição do orçamento é algo recorrente na política, tornando-se mais acirrado após 2015 com a estipulação de recursos de caráter impositivo para as emendas parlamentares por meio da E.C nº86/2015 e a E.C nº95/2016 referente ao teto de gastos.

No que pese a própria formulação da agenda Villanueva (2003, p. 30) aponta que a “[...]estructuración de la agenda, definición del problema, análisis de las opciones de acción son así actividades interdependientes” logo, a arena política do planejamento (PPA) e o seu reflexo no orçamento pode esvaziar pautas propostas pelo planejamento, como também colaborar para a retomada ou criação de

políticas seja pela distribuição do orçamento ou pela sua pulverização sem destinação convergente, o que também não ignora o fato de participações no processo decisório da destinação do orçamento.

Um exemplo de rompimento do planejamento econômico em detrimento das emendas e a convergência de ação com um sistema integrado com o executivo é não existir um instrumento que avalie essa interlocução, isto é, se o agente que escolheu utilizar o orçamento para determinada ação governamental teve um reflexo positivo e coeso com o planejamento nacional; e, se era de interesse da população ou era a demanda prioritária. Atualmente, o que é possível identificar em termos de recurso e emenda parlamentar está disposto no sistema SIGA do Senado Federal, em que é um “sistema criado pela Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle e pelo Prodasen para permitir acesso amplo e facilitado aos dados do Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI e a outras bases de dados sobre planos e orçamentos públicos de maneira integrada” (Senado Federal, 2024).

Destaca-se que para a participação pública há a previsão constitucional dos conselhos que atuam na governança democrática e desempenham uma função que pode corresponder de forma deliberativa, consultiva, mobilizatória e fiscalizatória. Para composição é possível compreendê-los como parte híbrida do processo de agenda, tendo em vista que são parte da sociedade e ao mesmo tempo do Estado, sendo assim, são

[...] espaços de formação das vontades e da opinião, são também mecanismos de ação, que inserem na agenda governamental as demandas e os temas de interesse público, para que sejam absorvidos, articulados politicamente e implementados sob a forma de políticas públicas (Carneiro, 2006, p.151).

Dentro dessa dimensão é um mecanismo que tem uma função estruturada e burocrática, as quais pela natureza dual tem a hierarquia governamental e suas responsabilidades, e, por integrar esse instrumento muitas vezes podem limitar a participação da sociedade civil. Além disso, Avelino, Alencar e Costa (1990) destacam

que os estudos sobre os conselhos e/ou colegiados é um campo em construção no Brasil no sentido de: conceitos, categorias, classificações, correspondência de atuação e até levantamento de dados em âmbito nacional para compreendê-los de maneira efetiva.

Mesmo que mecanismos de participação popular estejam previstos na ordem constitucional a sua interação com a sociedade civil ainda trilha caminhos para ser mais efetiva, o que não corresponde a um planejamento econômico capaz de intuir ou fomentar a integração. Para o orçamento público as pautas de controle e fiscalização tem respaldo no Tribunal de Contas da União, os Tribunais de Conta do Estado e há os de âmbito local nos municípios, o que não propõe uma participação direta, no entanto, pelos moldes do art.74, parágrafo segundo da Constituição “qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União”, o que busca trazer um papel ativo desses sujeitos mas como um controle pós-definição de orçamento e ações desempenhadas pelo poder público.

Desta forma, embora os instrumentos de participação existam e “apesar do discurso amplamente favorável à participação dos cidadãos, esta ainda não encontrou condições propícias para seu exercício nos espaços governamentais, porque está vinculada à possibilidade de contribuir para a democratização destes” (Grau, 1996, p.122), o que também nos coloca o desafio do jogo político frente ao orçamento público e como sua destinação de verba influência nas políticas públicas e, conseqüentemente, na realização do planejamento econômico.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Percebe-se que a configuração do planejamento econômico no ideal furtadiano ocorre de maneira integrada com vista a proporcionar o processo democrático. Nesse contexto, o planejamento nacional alinhado pelo PPA, em termos de política de governo, possui eixos temáticos basilares de atuação que envolvem

os entes federados em sua totalidade, mas estabelece os encargos para o poder executivo federal, tendo em vista que este detém a premissa de corresponder ao olhar nacional e orientar de maneira sistemática ações regionais e locais visando um objetivo comum. No entanto, em sede do orçamento o cumprimento do PPA se mitiga pela sua pulverização e disputa de poder, tendo impacto direto na criação de políticas públicas, como também na falta de agentes plurais e com vistas a promover a participação na agenda.

Mesmo com a existência de instrumentos que possibilitem verificar o agente que veiculou o orçamento e para qual objetivo, ainda não é possível visualizarmos uma gestão pública sob o planejamento econômico que possibilite uma coesão nacional e regional mais transparente e intencional nas escolhas e execuções, pois a arena política tende a aflorar os interesses de cada grupo, o que dificulta executar os objetivos do plano para destinação de recursos, criação da agenda e implementação de políticas públicas. Além disso, a ideia de formação da agenda e definição do problema fica a cargo do parlamentar, que mesmo sendo o representante ainda não é capaz de refletir os anseios e interesses de seus eleitores de maneira ampliada, seja por ter uma visão parcial; por não conseguir vislumbrar os critérios de adequação e necessidade com os elementos necessários; ou por responder ao jogo de interesses políticos que não ficam submetidos apenas a vontade popular.

Desta forma a ideia de garantir o desenvolvimento nacional tem uma esfera dividida entre ter a garantia constitucional e legislativa que propicia que tais ações estejam no radar e no planejamento do governo e, por outro lado, caímos na falácia de que a garantia não é o efetivo desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA DO SENADO. **Comissões permanentes definem emendas ao Orçamento 2024**. Publicada em 10 nov. 2023. Disponível em: < <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/11/10/c>

omissoes-permanentes-definem-emendas-ao-orcamento-2024>.

Acesso em: 06 fev. 2024.

ASSIS, Ana Elisa Spaoloni Queiroz. **Direito à educação e diálogo entre Poderes**. 2012. 271f. Tese. (Doutorado em Políticas, Administração e Sistemas Educacionais) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Campinas, 2012.

AVELINO, Daniel Pitangueira de; ALENCAR, Joana Luiza Oliveira; COSTA, Pedro Caio Borges. Colegiados Nacionais de Políticas Públicas em Contexto de Mudanças: Equipes de Apoio e Estratégias de Sobrevivência. *In*: Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. - Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990.

BAHIA, Leandro de Oliveira. **Guia referencial para construção e análise de indicadores**. Brasília: Enap, 2021. 43 p. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6154/1/GR%20Construindo%20e%20Analisando%20Indicadores%20-%20Final.pdf>>. Acesso em: 06 fev. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao>. Acesso em: 06 fev. 2024

BRASIL. Decreto nº 11.353, de 1º de janeiro de 2023. **Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Planejamento e Orçamento e remaneja cargos em comissão e funções de confiança**. 2023. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-11.353-de-1-de-janeiro-de-2023-455354358>>. Acesso em: 15 jan. 2024.

CARDOSO, Fernanda. **Nove Clássicos do Desenvolvimento Econômico**. 1º ed. Jundiaí: Paco, 2018.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Conselhos de Políticas Públicas: Desafios para sua Institucionalização. *In*: **Políticas públicas; coletânea**. (Orgs): Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi. – Brasília: ENAP, 2006. 2 v.

DRAIBE, Sônia M. Estado de Bem-Estar, Desenvolvimento Econômico e Cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. *In*: Gilberto Hochman, Marta Arretche e Eduardo Marques (org.).

Políticas Públicas no Brasil. Editora FIOCRUZ, Rio de Janeiro, p.23-64, 2007.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas:** PPP, n.21, p. 221-259, jun. 2000.

FURTADO, Celso. **Anos de Formação 1938-1948.** Rio de Janeiro: Centro Censo Furtado/Contraponto, 2014.

FURTADO, Celso. **Criatividade e dependência na civilização industrial.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento.** 5º ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2009.

FURTADO, Celso. **Dialética do desenvolvimento.** 2º ed. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura S.A, 1964.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil.** 34º ed. – São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

FURTADO, Celso. O fator político na formação nacional. **Instituto de Estudos Avançados.** vol.14. no 40. São Paulo. Sept/Dec.2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142000000300002>. Acesso em: 5 out. 2020.

FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico.** 1974. São Paulo: Círculo do Livro S.A.

FURTADO, Celso. **Teoria e política do desenvolvimento econômico.** Apresentação de José Sérgio Rocha de Castro Alves (Os economistas). – São Paulo: Abril Cultural, 1983.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público.** 22ed. ampl., rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2017.

GRAU, Nuria Cunil. A rearticulação das relações Estado-Sociedade: em busca de novos significados. **Revista do Serviço Público.** Ano 47, vol.120, nº1, Jan-Abril, 1996. Disponível em: < <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1745/1/1996%20RSP%20ano.47%20v.120%20n.1%20jan-abr%20p.113-140.pdf>>. Acesso em: 9 fev. 2024.

LAFER, Betty Mindlin. **Planejamento no Brasil.** 5ed. São Paulo: Editora Perspectiva S.A, 1987.

MENEZES, Joyceane Bezerra de. A participação popular como fonte de legitimidade democrática da administração pública. **X Congresso**

Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005.

Ministério do Planejamento e Orçamento. Plano Plurianual 2024-2027. Anexo de Indicadores da Dimensão Estratégica PPA 2024-2027. Governo Federal: Agosto, 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/plano-plurianual/arquivos/nota-tecnica-dos-indicadores-e-metas/nota-tecnica-dos-indicadores-e-metas.pdf>>. Acesso em: 22 jan. 2024.

PERES, U. D.; MATTOS, B. B. A participação social e o conflito distributivo na planificação e orçamentação públicas: o caso do município de São Paulo. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 22, n. 73, 2017. DOI: 10.12660/cgpc.v22n73.70274. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/70274>. Acesso em: 2 fev. 2024.

REIS, Elisa P. Reflexões leigas para a formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas. **Rev. bras. Ci. Soc.** 18 (51). Fev. 2003. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0102-69092003000100002>>. Acesso em: 22 jan. 2024.

REIS, S. R. G. (2015). Modelo de integração de agendas: Proposta para o desenho de programas governamentais a partir do paradigma de governo aberto. In: J. C. Cardoso, Jr. (Ed.), **Planejamento Brasil século XXI: Inovação institucional e refundação administrativa** Elementos para o pensar e o agir (Cap. 10). Brasília, DF: IPEA.

SANTOS, F. R. dos; MOREIRA CRUZ JANKOSKI, A. R.; GONÇALVES DE OLIVEIRA, A.; ISHIKAWA RASOTO, V. O orçamento-programa e a execução das políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 68, n. 1, p. 191 - 212, 2017. DOI: 10.21874/rsp.v68i1.1038. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/1038>. Acesso em: 25 jan. 2024.

SILVA, José Afonso da Silva. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 44ed. rev e atual. São Paulo: Malheiros, 2022.

VALLE, Vanice Lírio do. Planejamento Orçamentário e Políticas Públicas: Explorando uma tentativa de reconciliação pela indução. **Rev. Investig. Const.** 5 (2) May-Aug 2018. Disponível em: <<https://doi.org/10.5380/rinc.v5i2.55250>>. Acesso em: 5 fev. 2024.

VILLANUEVA, L.F.A. **Problemas públicas y agenda de gobierno.**
México: Miguel Angel Porrúa, 1º reimpresión, 2003.

CAPÍTULO 34

PLANEJAMENTO EDUCACIONAL NO BRASIL: O ESTADO EM AÇÃO (1930 A 1988)

Pedro Ganzeli
João Augusto Gentilini

Resumo: Este artigo tem por objetivo analisar o processo de planejamento da educação no Brasil no período de 1930 a 1988, buscando compreender as formas de intervenção do Estado na área da educação e as concepções de planejamento governamental no âmbito do governo federal. O estudo possui um caráter exploratório, analisa os modelos de planejamento propostos e implementados no período, assim como suas consequências para o atendimento ao direito à educação.

Palavras-chave: Planejamento Educacional; Planos Nacionais de Educação; Gestão Educacional; Direito à Educação.

INTRODUÇÃO

Em consequência, a crise educacional do Brasil, da qual tanto se fala, não é uma crise, é um programa. Um programa em curso, cujo frutos, amanhã, falarão por si mesmos
Darcy Ribeiro "Sobre o óbvio"

O planejamento educacional envolve complexas relações entre as dimensões política, cultural, social e econômica de determinada sociedade, só podendo ser compreendido em seu curso, numa perspectiva histórica.

Neste sentido, precisamos ter clareza da interrelação que o planejamento educacional possui com as diversas áreas do

conhecimento, tais como a saúde, a filosofia, a sociologia, o direito, a economia, entre outras, implicadas na dinâmica governamental no qual circula. Este artigo possui como foco a área da educação, mais especificamente, aos estudos de política educacional.

A forma como concebemos a função do Estado tem influência direta sobre o que estamos compreendendo por planejamento educacional à medida que expressa um determinado projeto societário.

O debate sobre as funções do Estado nos países capitalistas ganhou novos contornos com a quebra da Bolsa de New York no ano de 1929 e consequente recessão mundial, colocando à prova a máxima liberal sobre a capacidade do livre mercado na regulação da economia.

Nos Estados Unidos, assim como em diferentes países pelo mundo, o Estado ampliou a sua atuação planejada, criando leis e implementando políticas econômicas e sociais, visando o desenvolvimento do país, intervindo de forma incisiva nas relações entre capital e trabalho.

Para Frigotto (1989, p. 119)

O Estado intervencionista, em suma, vai-se caracterizar como o patamar por onde passam os interesses intercapitalistas, e cumpre a um tempo e de modo inter-relacionado: uma função econômica, enquanto cada vez mais se torna ele mesmo produtor de mais-valia ou garantindo, por diferentes mecanismos (subsídios, absorção de perdas), ao grande capital privado esta produção; uma função política, enquanto intervém politicamente para gerar as condições favoráveis ao lucro; e uma função ideológica enquanto se apresenta como um mediador do bem comum, uma força acima de qualquer suspeita e acima dos antagonismo de classes.

O Estado intervencionista recebeu várias denominações, sendo as mais utilizadas o Estado do Bem-Estar Social e Estado Desenvolvimentista, como também, diversos foram os seus formatos pelas nações que o adotaram.

Draibe (1993) nos alerta sobre as marcantes diferenças relacionadas ao Estado do Bem Estar Social entre as nações desenvolvidas, assim como entre estas e as nações em

desenvolvimento, em decorrência dos processos históricos de cada país e região geopolítica, com variadas formas de compreensão da ação do Estado na garantia de condições de reprodução da sociedade em regime de livre mercado. Uma clássica tipologia sobre os modelos de Estado do Bem Estar Social foi apresentada pela autora, que identifica três padrões de política social: o modelo Residual; o modelo Meritocrático-Particularista; e o modelo Institucional Redistributivo.

No modelo Residual a ação do Estado ocorre quando há o surgimento de crises, ou seja, “quando os canais ‘naturais’ e ‘tradicionais’ de satisfação das necessidades (família, rede de parentesco, mercado) não estão em condições de resolver determinadas exigências do indivíduo” (DRAIBE, 1993, p. 16), caracterizando-se pelo assistencialismo e pela circunstancialidade da intervenção estatal. No modelo Meritocrático-Particularista, a ação do Estado se faz limitada a determinados grupos sociais que possuem restrições econômicas que impedem a sua reprodução na sociedade de consumo, sendo políticas complementares às instituições econômicas e de caráter provisório. No modelo Institucional Redistributivo, o Estado atua na “produção e distribuição de bens e serviços sociais ‘extra-mercado’, os quais são garantidos a todos os cidadãos, estando, assim, cobertos e protegidos segundo critérios os mais universalistas” (DRAIBE, 1993, p. 16), sendo políticas sociais perenes.

A Segunda Guerra Mundial (1939-1945) teve profundas consequências em relação a intervenção do Estado nacional na economia e sociedade. Com o fim das agressões bélicas, inicia-se a Guerra Fria, marcada pelas disputas de poder entre dois blocos políticos e econômicos, um liderado pelos Estados Unidos e outro pela União Soviética (HOBSBAWN, 2016). A recém criada Organização das Nações Unidas (ONU) aprovou em assembleia geral a Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948), que determina no Art. 26 que toda pessoa tem o direito à educação, gratuita e obrigatória, a não discriminação das crianças em relação ao acesso à escola pública, considerando o caráter social que a constitui,

demonstrando a necessidade da ação do poder público na oferta e manutenção da educação popular.

A ONU constituiu comissões regionais de desenvolvimento econômico com o objetivo de fomentar estudos e monitorar o planejamento governamental em países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento e, assim, foi criada a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) em 1948.

A CEPAL orientou-se pela concepção racional-desenvolvimentista de planejamento, com a centralização das decisões em escritórios especializados no aparelho de Estado, responsáveis pela elaboração do plano econômico, “inspirado numa racionalidade substantiva – os fins sociais e econômicos a serem atingidos – e formal – a adequação entre fins e meios” (Gentilini, 2010, p. 29).

Esta lógica de planejamento passou a ser questionada a medida em que a realidade de cada país, foi revelando as complexas relações entre a organização política-administrativa do Estado, com dinâmicas históricas de interesses de diferentes classes e grupos sociais, demandando do poder público ações nem sempre condizentes com o previsto nos escritórios de planejamento governamental.

No campo acadêmico prevaleceu o conceito de políticas públicas, enquanto campo de estudo, favorecendo a compreensão sobre a dinâmica de interesses que influenciam na produção da ação do Estado, em especial, as políticas sociais (Azevedo, 1997).

O planejamento educacional nos países industrializados passou por quatro fases após o fim da Segunda Guerra: a primeira fase de reconstrução de sistemas educacionais; a segunda fase de preparação de mão de obra para o mercado; a terceira fase de expansão do atendimento educacional; e a quarta fase a de inovação (COOMBS, 1972). Nos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento o planejamento educacional, influenciado por agências internacionais, assim como pela conjuntura política e econômica, tratou de orientar a educação para a formação de mão de obra.

Para melhor compreendermos as formas de intervenção do Estado, este artigo tem por objetivo analisar o planejamento da

educação no Brasil, no período de 1930 a 1988. Buscamos assim analisar os modelos de planejamento propostos e implementados no período e sua influência na administração pública na educação nacional. O estudo possui um caráter exploratório, analisando os modelos de planejamento propostos e implementados no período, assim como suas consequências para o atendimento ao direito à educação.

O PLANEJAMENTO EDUCACIONAL NO BRASIL: MOVIMENTOS INICIAIS (1930-1945)

Para uma compreensão do planejamento da educação no Brasil entre 1930 e 1988 é preciso analisar o desenvolvimento histórico da organização político administrativa do Estado. Esta compreensão passa, também, necessariamente, por uma perspectiva, ainda que fragmentada, de (des)construção do planejamento educacional e a consequente (des)responsabilidade do Estado em relação ao direito à educação.

No Império, com o Ato Adicional de 1834, as províncias e vilas foram incumbidas pelo atendimento educacional das primeiras letras, enquanto a Coroa, concentradora de poder e recursos financeiros, atenderia o ensino superior e o Colégio D. Pedro II, demonstrando a desresponsabilização do Estado para com a educação popular, ficando essa exposta as condições socioeconômicas de cada província e vila do território brasileiro. Podemos considerar, portanto, este contexto, como primórdio de uma (des)organização descentralizada da educação.

Com a Proclamação da República, por meio de um golpe militar com apoio das oligarquias rurais, em 1889, foi instituído o regime federativo no país. A Constituição de 1891 responsabilizou os estados e municípios na oferta da educação primária, ficando o Congresso a responsabilidade (não privativamente) de

§2º - animar o país, o desenvolvimento das letras, artes e ciências, bem como a imigração, a agricultura, a indústria e o comércio sem privilégios que olham ação dos governos locais; §3º - criar instituições de ensino superior e secundário

nos Estados; §4º - prover à instrução secundária no Distrito Federal (Brasil, 1891, Art. 35)

A manutenção da estrutura política-administrativa descentralizada, ampliou a desigualdade na qualidade da oferta dos níveis de ensino, em virtude da maior capacidade fiscal da União em relação aos entes federados, assim como entre estados e municípios. O desenvolvimento educacional foi regido pelo contexto político, econômico e social de cada região e localidade.

Para Cury (2005, p. 80), a ausência de compromisso real da União na promoção da educação escolar pública demonstra o caráter minimalista da ação do estado para com os direitos sociais, traduzido no “liberalismo excludente e pouco democrático”.

A ideia de Plano Nacional de Educação teve como marco histórico o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932, subscrito por 25 intelectuais, que pleiteava a reconstrução educacional em todo o território brasileiro. O Manifesto fez um extenso diagnóstico da educação no país, criticando o seu dualismo, ou seja, um sistema escolar voltado para o atendimento da “classe média (burguesa)” e outro para a “classe popular”, propondo uma ‘escola unitária’. Assentado o princípio do direito biológico de cada indivíduo à sua educação integral, cabe evidentemente ao Estado a organização dos meios de o tornar efetivo, por um plano geral de educação, de estrutura orgânica, que torne a escola acessível, em todos os seus graus, aos cidadãos a quem a estrutura social do país mantém em condições de inferioridade econômica para obter o máximo de desenvolvimento de acordo com as suas aptidões vitais. (Manifesto, 1932)

A Constituição de 1934, influenciada pelo Manifesto, incorporou o princípio da educação como direito de todos (Art. 149), assim como a proposição de Plano Nacional de Educação, responsabilizando a União por sua elaboração (Art. 150). Determinou a vinculação do orçamento público (Art. 169) para a manutenção e desenvolvimento dos sistemas educativos (União 10%; Estados e Distrito Federal 20%; e Municípios 10%). O Conselho Nacional de Educação elaborou anteprojeto de Plano Nacional de Educação, assim descrito por Azanha (1995, p. 73):

Excessivamente centralizador, o anteprojeto pretendia ordenar em minúcias irrealistas toda a educação nacional. Tudo ficava regulamente no Plano, desde o ensino pré-primário ao ensino superior, passando pelo ensino de adultos e pelo ensino profissional em todas as modalidades e níveis. Os currículos todos eram estabelecidos e até mesmo o número de provas, os critérios de avaliação etc.

Os acontecimentos políticos que se seguiram não permitiram a discussão do anteprojeto de Plano Nacional de Educação. Getúlio Vargas, com o golpe de 1937, inaugurou o período ditatorial do Estado Novo que perdurou até o fim da Segunda Guerra em 1945, com forte apelo populista. O Estado ampliou sua intervenção na economia com a utilização do planejamento enquanto instrumento de política governamental. Para Ianni (1971), as restrições comerciais impostas pela Segunda Guerra Mundial (1939-1945), da qual o Brasil participou enviando, em 1944, uma força expedicionária para a Europa, foi um determinante para a criação de instâncias destinadas ao planejamento governamental, como o Conselho da Economia Nacional, no âmbito da Constituição. Ainda segundo o autor:

[...] o mesmo governo que conferira novas funções econômicas ao estado, criara um órgão destinado a colher dados, realizar estudos, emitir pareceres sobre projetos de iniciativa governamental e apresentar recomendações para as políticas agrícola, industrial, comercial, de transportes, financeira, administrativa, trabalhista e educacional. (Ianni, 1971, p. 9)

Tratava-se do Estado exercer a função de promover, com recursos públicos, as condições financeiras, jurídicas, técnicas, entre outras, para a expansão e diversificação do setor privado na economia do país (Ianni, 1971). Foram criadas empresas públicas destinadas ao fomento da indústria de base (energia e aço), assim como incentivos fiscais para as empresas privadas, entre outros atrativos, considerados estratégicos para o desenvolvimento econômico. O intervencionismo estatal na economia foi aceito com restrições entre os estratos da burguesia governante defensores do livre mercado, considerada como uma necessidade conjuntural para atender ao período de guerra.

Em sentido oposto, o poder público desresponsabilizou-se na oferta e manutenção da educação conforme disposição da Constituição ditatorial de 1937:

A educação integral da prole é o primeiro dever e o direito natural dos pais. O Estado não será estranho a esse dever, colaborando, de maneira principal ou subsidiária, para facilitar a sua execução ou suprir as deficiências e lacunas da educação particular. (Brasil, 1937, Art. 125)

A desresponsabilização referida, manifestou-se concretamente na retirada a vinculação orçamentária para a educação, restringindo o dever do poder público (União, Estados e Municípios) à oferta escolar para “a infância e à juventude, a que faltarem os recursos necessários à educação instituições particulares” (Art. 129). Para Cury (2008), trata-se de uma concepção de sistema de ensino no qual a esfera pública se submete aos interesses particulares:

Do ponto de vista dessa formulação, a escola privada, extensão da própria família, é a principal rede constitutiva do sistema de ensino. Neste sentido, a constituição de um sistema de educação inverteria a relação público/privado. A rede pública ganharia sua constituição no e a partir do sistema privado. (CURY, 2008, p. 1192)

Para o autor, a Constituição de 1937, ao determinar que o ensino pré-vocacional profissional deveria ser destinado às classes menos favorecidas, sendo esse “em matéria de educação o primeiro dever de Estado” (Art. 129), deixa explícito o caráter dualista da educação nacional, compreendendo redes de escolas voltadas para o atendimento das classes burguesas e outras voltadas para os filhos da classe trabalhadora. Para Freitag (1986), a política educacional do Estado Novo, visou “acima de tudo, transformar o sistema educacional em um instrumento mais eficaz de manipulação das classes subalternas” (p. 52), com a expansão do ensino das escolas técnicas profissionais, restrita as demandas econômicas industriais em determinadas regiões do país. No período foram editados decretos-leis pelo poder central, reformando ramos de ensino, através das denominadas Leis Orgânicas para os diversos níveis do ensino.

A história do planejamento educacional no Brasil mostrou-se contraditória, quando as ações do Estado privilegiaram os interesses privados em detrimento as demandas da população, em especial da classe trabalhadora, entretanto verificamos movimentos iniciais de uma ação planejada do estado nacional no campo da educação.

Planejamento Educacional: conservadorismo e projeções democráticas (1946-1964)

Com o fim da Segunda Guerra, foi promulgada a Carta Constitucional de 1946, que retomou a vinculação orçamentária de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, na proporção: 10% da União e 20% Estados, Distrito Federal e Municípios (Art. 169). A União ficou responsável pela organização do “sistema federal de ensino” (Art. 170), que abrigava, predominantemente, instituições de ensino superior, enquanto os Estados e o Distrito Federal os seus sistemas de ensino, contemplando assim os municípios. O Art. 170 dispôs em parágrafo único que para “o desenvolvimento desses sistemas a União cooperará com auxílio pecuniário, o qual, em relação ao ensino primário, provirá do respectivo Fundo Nacional”, definindo assim, o modelo de organização cooperativo, bem como a formação de um Fundo de caráter contábil para o atendimento educacional.

A Carta Magna de 1946 não fez menção a um “Plano Nacional de Educação”, mas, sim, à competência da União na elaboração da “Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBN)”, que, segundo Horta (1982), passou a incorporar a mesma perspectiva de Plano presente no Manifesto dos Pioneiros.

Em 1948 foi encaminhado ao Congresso Nacional do projeto de lei da LDBN, iniciando um longo debate parlamentar entre os defensores da concepção centralizadora, com a predominância do governo federal nos rumos da educação e outra descentralizadora, grupos de parlamentares que advogavam maior autonomia dos entes federados. Em um segundo momento, após extenso período em que o projeto de lei da LDBN ficou parado nas comissões internas das

casas legislativas, voltou a ser foco de embate entre outras duas tendências político-sociais: os grupos que apoiavam o ensino privado e outros que sustentavam a defesa da primazia da escola pública em todos os níveis e modalidades. Disputas que se arrastaram durante os 13 anos de tramitação do projeto de lei no congresso nacional (Romanelli, 2002).

Nesse período, impulsionado pelas agências internacionais, em especial a CEPAL, tornou-se hegemônica a teoria desenvolvimentista, que valorizava a ação planejada do Estado na promoção do desenvolvimento econômico, tendo como pressuposto, a necessidade de substituição de importação, com a instalação de parque industrial, considerando um processo que promoveria a formação de mercado consumidor interno. Para dar sustentação econômica à industrialização, o poder público contraiu empréstimos de agências internacionais, ampliando a sua capacidade de alocar recursos junto ao mercado nacional. A formação de dívida externa não era uma preocupação dos governantes naquele período, considerada como uma necessidade para o fomento da economia nacional.

As disputas entre as frações da burguesia nacional (oligarquias agrárias, industriais, entre outras) na definição de prioridades das políticas de Estado, envolvendo a relação entre capital nacional e capital estrangeiro, foi uma constante nos governos do Pós-Guerra. (Félix, 1986)

O governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), do Partido Social Democrático (PSD), após superar uma tentativa de golpe político pelas forças conservadoras no momento da divulgação do resultado eleitoral, organizadas na União Democrática Nacional (UDN), inaugurou o planejamento governamental orientado pela perspectiva desenvolvimentista, lançando o Plano de Metas, enquanto instrumento de racionalização e previsão da ação governamental. Para Lewin (1985), o Plano de Metas incorporou a ideologia orientadora do projeto capitalista brasileiro que demandava tríplice conjunção: modernização tecnológica e administrativa; diversificação produtiva e produtividade no trabalho, um projeto, segundo Celso Furtado (1968), adequado a países da periferia do capitalismo. Os

investimentos previstos no Plano foram distribuídos para cinco setores, a saber: energia 43,8%; transporte 29,6%; indústria de base 20,4%; educação 3,4%; e alimentação 3,2%. Para a autora, os percentuais destinados a cada setor demonstram as prioridades governamentais do período.

A elaboração do Plano de Metas foi orientada por dois conceitos-chaves: ponto de estrangulamento e ponto de germinação:

Através do primeiro, destaca-se a existência de certas áreas de demanda insatisfeita que estariam estrangulando o crescimento da economia como um todo, justificando o planejamento dos setores ligados aos mercados internos e externos. O segundo, no entanto, partia do pressuposto de que a oferta adequada, abundante e barata, dos fatores de produção alocados em alguns pontos estratégicos do território econômico determinaria a ampliação crescente dos efeitos positivos de seu próprio crescimento econômico sobre áreas e regiões gradativamente distantes, ou seja, sustentava-se a tese da existência de uma íntima correlação entre os polos de desenvolvimento e sua malha periférica de influência. (Lewin, 1985, p. 17)

O setor educação, não previsto inicialmente no processo de elaboração do Plano de Metas, foi incorporado à medida em que os especialistas verificaram a necessidade de formação de pessoal técnico necessário para o desenvolvimento econômico, conforme exigência do mercado interno (Horta, 1982). Essa forma de conceber o planejamento educacional, restrito à sua dimensão econômica, gerou conflito entre os especialistas (em sua maioria economistas) e os educadores. Para os primeiros, a educação tinha como finalidade a formação de mão de obra necessária às demandas econômicas, sendo considerada como um ponto de estrangulamento para o desenvolvimento econômico, enquanto, para os educadores, que defendiam a educação como direito, deveria ser garantida a toda a população, enquanto formação integral do ser humano para a vida cidadã, a semelhança as concepções presentes no Manifesto dos Pioneiros.

As políticas de desenvolvimento econômico do período promoveram um processo de migração do campo para a cidade. Em 1950 o Censo estimou a população brasileira em 51.944.397

habitantes, sendo 33.161.506 moradores na zona rural e 18.782.891 moradores da zona urbana, enquanto o Censo de 1960 estimou a população brasileira em 70.992.343 habitantes, sendo 38.987.526 moradores da zona rural e 32.004.817 moradores da zona urbana, demonstrando o movimento migratório campo/cidade, com o início da formação de grandes conglomerados urbanos. (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2021). O analfabetismo da população de 15 anos ou mais, no ano de 1950, estimada em aproximadamente 30 milhões, atingia 50,6% da daquela população. No ano de 1960, a taxa de analfabetismo, na mesma faixa etária, atingia 39,7%, entretanto, em números absolutos verificamos um aumento, sendo 15.272.000 em 1950 e 15.964.000 no ano de 1960, demonstrando a influência da dinâmica política, econômica e social na manutenção da baixa qualidade da educação popular. (Braga; Mazzeu, 2017)

O país ingressou em um período de turbulência política no ano de 1961, quando Jânio Quadros, presidente recém eleito com apoio de setores conservadores, renunciou ao cargo após sete meses de governo. Houve resistência dos ministros militares à ascensão do vice-presidente João Goulart à presidência da república, considerado um político ligado as forças progressistas. Nesse momento de crise institucional, a atuação do Congresso Nacional mostrou-se de fundamental importância, com a mobilização de diferentes frentes, alterou a Constituição, incorporando o regime parlamentarista, possibilitando a posse de João Goulart para o período de 1962 a 1966. Em janeiro de 1962, após plebiscito, o país voltou ao regime presidencialista. (Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, 2020)

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 4.024, aprovada em 20 de dezembro de 1961, ao determinar a aplicação dos recursos financeiros de impostos para a manutenção e desenvolvimento do ensino (União 12%, Estados, Distrito Federal e Municípios 20%, no mínimo), dispôs que

Com nove décimos dos recursos federais destinados à educação, serão constituídos em parcelas iguais, o Fundo Nacional do Ensino Primário, o Fundo

Nacional do Ensino Médio e o Fundo Nacional do Ensino Superior (Lei 4.24, Art. 92, parágrafo 1º).

O Art. 93 determinou que a aplicação dos recursos previstos constitucionalmente para a manutenção e desenvolvimento do sistema público de ensino deveriam ocorrer em conformidade aos planos elaborados pelo Conselho federal e conselhos estaduais de educação. No âmbito do Conselho Federal de Educação (CFE), o conselheiro Anísio Spinola Teixeira tornou-se o relator responsável pela elaboração dos planos de aplicação dos recursos federais à cada fundo nacional.

Essa tarefa exigiu o enfrentamento de diferentes dificuldades, tais como: a falta de informações relacionadas a educação, uma das consequências da descentralização da organização nacional, como também o tratamento a ser dado a cada parcela dos recursos federais para com o ensino primário e médio, visto que a maior responsabilidade da União estava no atendimento do ensino superior. Para o plano de aplicação do Fundo Nacional de Ensino Primário, Teixeira realizou o estudo do custo aluno, considerando como índices para o esse cálculo o valor necessário para o atendimento por aluno, considerando o salário médio do professor, levando em conta a realidade de cada localidade para a distribuição dos recursos federais. Todos os planos de aplicação dos fundos foram acompanhados de metas quantitativas para serem atingidas até o ano de 1970 (Horta, 1982).

O documento com as previsões relativas a cada fundo, mesmo não possuindo as características necessárias, visto que se restringia a parcela do financiamento federal relativo a cada fundo, passou a ser denominado de Plano Nacional de Educação, sendo aprovado pelo CFE e entregue ao ministro da educação, em setembro de 1962.

Na esfera do governo federal, nesse mesmo período, foi elaborado o Plano Trienal, de Desenvolvimento Econômico e Social, coordenado pelo economista Celso Furtado, que incorporou variáveis extra econômicas ao planejamento governamental. Para Kowarick (s/d) o Plano Trienal moveu-se entre a política, a economia e as

instituições sociais, demonstrando a complexidade dos processos que envolvem um plano de Estado.

[...] o Trienal para estar ciente de que o desenvolvimento econômico, de per si, não redundava automaticamente num acréscimo equitativo de ingresso “per capita”, mas, ao contrário, que um aumento de riqueza pode se dar às custas de uma crescente distorção na distribuição de renda, tanto regionalmente como entre estratos populacionais. Desta forma, a economia, no modelo utilizado pelo Plano, já não é mais um fim em si mesmo: traz à tona a problemática de uma repartição da renda mais equitativa, e isto não só porque a incorporação de novos grupos ou regiões em níveis de renda mais elevados trarão um novo impulso ao sistema econômico, mas também porque respondem a imperativos de caráter social. (p. 35).

O conceito de justiça social foi uma referência do Plano Trienal, quando educação, habitação, saúde, ganharam o *status* de direitos sociais de todos os cidadãos, sendo considerados como determinantes do desenvolvimento social do país e não mais restritos ao seu efeito, ou sua instrumentalidade para a economia.

Cabe destacar a existência de dois planos para a área da educação, um elaborado pelo Conselho Federal de Educação, atendendo a legislação e outro elaborado a partir da equipe de governo, duplicidade de finalidades no seio da estrutura de Estado.

No início dos anos de 1960, verificamos a transformação dos processos produtivos, com a modernização do parque industrial, ampliação das empresas nacionais e, principalmente, das empresas multinacionais recém instaladas. O país passou a produzir bens de consumo duráveis e não-duráveis em quantidade e qualidade que demandavam novos mercados, sendo incentivada a produção para a exportação, além do atendimento ao mercado interno.

O esforço exportador só podia ser realizado, com êxito, pelas grandes empresas, que tinham subsidiárias no Brasil e utilizavam toda a sua rede internacional de comercialização para garantir a colocação dos produtos brasileiros. Por outro lado, essas empresas, instaladas no Brasil, adotam um tipo de tecnologia excludente (altamente poupadora de mão de obra), que resulta numa crescente concentração de renda e na formação de mercado consumidor altamente elitista. (Freitag, 1986, p. 74)

O desenvolvimentismo economista prescindiu de processos democráticos e no dia 31 de março de 1964, ocorreu o golpe de Estado, com a deposição do presidente eleito João Goulart e a ascensão ao governo federal das forças conservadoras, com o apoio de empresários, latifundiários, representantes de empresas multinacionais, parte significativa das classes médias, da Igreja Católica e de setores das forças armadas, com o apoio material e militar dos USA (operação Brother San), coibindo a intermediação do congresso nacional e do poder judiciário, própria do regime democrático, configurando assim a Ditadura Militar.

O planejamento educacional no período vislumbrou um processo de democratização da educação, ainda que restrita visto a pressão dos interesses do capital reacionário, ao considerar as demandas sociais no orçamento do governo nacional.

PLANEJAMENTO EDUCACIONAL: AUTORITARISMO E TECNOCRACIA (1964 – 1985)

A centralização do Poder Executivo fez surgir a figura da tecnocracia, funcionários e especialistas responsáveis pelo planejamento governamental.

O Novo Estado brasileiro, através de uma política econômico planificada, deveria solidificar a sua aliança com os Estados Unidos, o que significa dizer que deveria criar condições especiais para o investimento das empresas americanas em diversos setores da economia nacional, na tentativa de obter, em contrapartida, uma ampliação do seu mercado de exportações nos EUA, propriamente dito, e na América Latina, na medida em que os americanos abrissem mão de certos setores desse mercado. (Felix, 1986, p. 147)

Segundo Horta (1982) foi criado o cargo de ministro de Estado extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica, sendo elaborado o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), para o período 1964 a 1966, com conceitos e metas distintas dos Planos anteriores para o setor educação, prevalecendo a perspectiva economicista, no qual todos os setores sociais devem se submeter às demandas da economia.

Foi acrescentado ao modelo de desenvolvimento econômico o conceito de segurança nacional, institucionalizando um regime de exceção às liberdades democráticas (Sallum Junior, 1995).

Cabe destacar que, para a adoção do universo de valores, ideias e doutrinas que justificassem o projeto de sociedade autoritário adotado pelos promotores do Golpe de 1964, foram estabelecidos programas de cooperação entre o Ministério da Educação e o *Office of Education and Human Resources (AID)*, conhecidos como acordos MEC-USAID, que incluíam assistência financeira e assessoria técnica, como estratégia de ação.

Naturalmente, essa estratégia, embora não explicitasse uma ação direta, planejadora e organizadora, incluía, e isso está evidentemente implícito nos programas, um tipo de ação que implicava doutrinação e treinamento de órgãos e pessoas intermediárias brasileiras, com vistas obviamente a uma intervenção na formulação de estratégias que a própria AID pretendia fosse adotada pelos dirigentes, órgãos e instituições educacionais. (Romanelli, 2002, p. 210)

A formação de quadros em consonância com a doutrina presente em acordos MEC-USAID passou a ser uma preocupação constante nas esferas da administração federal e subnacionais. A cultura tecnocrática se fez hegemônica nas instâncias de governo, quando os especialistas passaram a ditar as orientações de política educacional.

O PAEG analisa a educação considerando três facetas:

- a. A oferta de educação nos vários níveis;
- b. O ajustamento dessa oferta às reais necessidades e à procura do mercado de trabalho;
- c. A necessidade de economizar investimentos, transmitindo parte da educação como treinamento no trabalho. (Horta, 1982, p. 137)

Na sequência ao PAEG foi publicado o Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social 1967-1976. Nesse, a educação apresenta-se de forma definida como fator de qualificação do “Capital Humano” necessário para o desenvolvimento econômico.

O processo educativo, escolar ou não, é reduzido à função de produzir um conjunto de habilidades intelectuais, desenvolvimento de determinadas atitudes, transmissão de um determinado volume de conhecimentos que

funcionam como geradores de capacidade de trabalho e, conseqüentemente, de produção. De acordo com a especificidade e complexidade da ocupação, a natureza e o volume dessas habilidades deverão variar. A educação passa, então, a constituir-se num dos fatores fundamentais para explicar economicamente as diferenças de capacidade de trabalho e, conseqüentemente, as diferenças de produtividade e renda. (Frigotto, 1989, p. 40-1)

A educação no âmbito do Estado foi considerada como investimento ao qualificar o 'fator humano' responsável pelo aumento da produtividade econômica, compreendida como um determinante das diferenças individuais nos processos de qualificação, renda e de mobilidade social. As dimensões socioeconômicas relacionadas a origem de classe não foram levadas em conta pelos teóricos do Capital Humano nos processos de qualificação ao trabalho, no qual o mérito individual, tornou-se elemento explicativo para o sucesso escolar e social.

O *homo economicus* é, pois, o produto do sistema social capitalista. Para a economia burguesa não interessa o homem enquanto homem, mas enquanto um conjunto de faculdades a serem trabalhadas para que o sistema econômico possa funcionar como um mecanismo. Todas as características humanas que dificultam o funcionamento desse sistema (reflexão, ética, etc.) são indesejáveis e tidas como não-científicas. As duas características básicas exigidas deste homem desprovido de si mesmo enquanto totalidade são a racionalidade do comportamento e o egoísmo. (Frigotto, 1989, p. 58)

A qualificação para o trabalho e segurança nacional tornaram-se os fundamentos das reformas e planos educacionais, desta forma, passou a ser considerado eficiente o gestor que atendesse aos desígnios desse arcabouço ideológico.

A política 'contencionista', como ficou conhecida, pode ser verificada na comparação das metas dos três planos educacionais no período.

Tabela 1 – Comparação entre as matrículas projetadas pelos planos e as efetivamente observadas na realidade (matrícula efetivamente observadas = 100%)

Anos	Ciclos	Matrículas Observadas		Planos					
				Trienal		PAEG		Decenal	
		Nº	IND	Nº		Nº	IND	Nº	IND
1965	1º	9.923	100	12.000	121	10.800	109	9.443	95
	2º	2.154	100	3.600	167	1.720	80	2.192	102
	3º	156	100	515	300	136	87	144	92
1966	1º	10.695	100	-	-	11.290	106	9.731	91
	2º	2.483	100	-	-	1.920	77	2.398	97
	3º	180	100	-	-	157	87	156	87
1967	1º	11.264	100	-	-	11.840	105	9.865	88
	2º	2.816	100	-	-	2.150	76	2.669	95
	3º	213	100	-	-	183	86	169	79
1968	1º	11.944	100	-	-	12.500	105	9.977	84
	2º	3.206	100	-	-	2.410	75	2.964	92
	3º	278	100	-	-	216	78	183	66

Fonte: KOWARICK (s/d)

A Tabela 1 apresenta uma diferença na projeção das matrículas entre o Plano Trienal (governo democrático) e os demais Planos do setor educacional (governos autoritários), enquanto o primeiro aponta para um crescimento para o atendimento para todos os ciclos (ensino primário, secundário e superior), as metas quantitativas dos demais planos, demonstram contenção, a exceção do ciclo 1, na oferta de matrículas.

[...] parece ser possível inferir que a opção mais acentuadamente política no Plano Trienal, de encarar a educação como um direito a que maiores contingentes populacionais devem ter acesso, é substituída por outra mais marcadamente tecnocrática, de estilo 'contencionista', que visa equacionar as necessidades educacionais em termos das características da funcionalidade econômica, limitando a faixa a ser atendida em função das características do sistema produtivo do País. (Kowarick, s/d, p.54)

As reformas educacionais que se seguiram, buscaram atender a reestruturação produtiva, com a formação de mão de obra adequada as demandas econômicas (técnica e especializada), assim como sanar a crise de alunos excedentes que não tinham acesso à educação escolar.

Romanelli (2002, p.93) apresenta a evolução da crise do sistema educacional brasileiro, analisando o rendimento escolar no período de 1961 a 1972, quando de 1000 estudantes ingressantes na primeira série do ensino primário, apenas 446 estudantes (44,6%) foram aprovados para a segunda série, fracasso ampliado a cada série, chegando a 56 estudantes (5,6%) ingressantes no ensino superior. Para mostrar a evolução mais detalhada do déficit, passemos para os dados do ensino de nível médio:

Tabela 2 – Déficit de pessoas com qualificação de nível médio no Brasil (em milhares)

Ano	Oferta	Demanda	Déficit	% do déficit
1940	236	518	282	46
1950	545	853	308	64
1960	1.042	1.433	391	73
1970	1.887	2.394	507	79

Fonte: Romanelli (2002)

Os dados apresentados na Tabela 2 demonstram a crescente demanda, assim como o baixo atendimento do sistema de ensino, chegando a um déficit de 79% de estudantes excedentes nesse nível de ensino.

A Constituição da Ditadura Militar decretada em 1967, dispôs em seu Art. 8º a competência da União em "estabelecer planos nacionais de educação e de saúde" (Inciso XIV), legislar sobre

“diretrizes e bases da educação nacional” (Inciso XVII, alínea q), assim como ampliou a obrigatoriedade do ensino dos sete aos quatorze anos, com gratuidade nos estabelecimentos de ensino primário oficiais (Art. 168, Inciso II).

Na carta constitucional não foi prevista a vinculação de recursos orçamentários para a educação, o que inviabiliza a transparência sobre o seu financiamento, favorecendo a utilização de manobras orçamentárias que reduziram os gastos na área.

A transferência de recursos públicos para a iniciativa privada foi reforçada, conforme disposto no parágrafo 2º do artigo 168: “o ensino é livre à Iniciativa particular, a qual merecerá o amparo técnico e financeiro dos Poderes Públicos, inclusive bolsas de estudo”.

A Reforma Universitária, implementada pela Lei 5.540, de 28 de novembro de 1968, sendo regulamentadas por decretos-lei, portarias e outras normativas, buscou atender a dois propósitos: responder à crise dos estudantes excedentes, com ausência de vagas para os todos os aprovados no exame de ingresso e promover a modernização das estruturas universitárias, alinhando-a ao modelo de desenvolvimento econômico do país.

As alterações na estrutura administrativas das instituições de ensino superior visaram a racionalização político-administrativa da universidade, tendo como referência a organização empresarial, com a criação de um órgão central de deliberação e coordenação das unidades de pesquisa e ensino, criação de departamentos, concentrando o ensino e a pesquisa de uma mesma área de conhecimento, currículo diferenciado, possibilitando a existência de cursos de vários níveis e de duração, extinção da cátedra, matrícula por disciplina, entre outras, que buscaram garantir maior eficiência na utilização de recursos humanos e financeiros.

A crise de estudantes excedentes no ensino superior teve o seu ápice no período pós-1964, considerando a dinâmica do modelo econômico de desenvolvimento. Os dados do Tabela 3 registram a demanda ‘contida’ nas portas dos cursos superiores:

Tabela 3 – Crescimento percentual de candidatos ao vestibular e do número de vagas oferecidas nos dois períodos

Períodos	% de inscritos	% de vagas
De 1960 a 1964	50,81	63,90
De 1964 a 1968	120,55	52,76

Fonte: Romanelli (2002)

O sistema de ingresso à universidade era realizado com a aplicação de um exame, sendo considerado aprovados todos os estudantes com nota acima da média prevista, ou seja, todos aqueles que com nota igual ou acima da média no exame para o ingresso, eram considerados aptos para cursarem o ensino superior, entretanto, vários cursos e instituições não possuíam vagas em número suficiente para atender a todos os aprovados, gerando mobilizações estudantis. Com a Reforma o exame passou a ser o vestibular classificatório, ou seja, o número de vagas em cada curso tornou-se critério para a seleção dos candidatos, incorporando a lógica da teoria do Capital Humano.

A iniciativa privada passou a ocupar um espaço estratégico na política governamental, ao absorver o “excedente” de estudantes que não tinham acesso à educação pública, tornando-se um negócio lucrativo, expandindo-se em todos os níveis, em especial no nível superior (Cunha, Góes, 1991). Destaca-se, neste período, a atuação do empresariado como um dos grupos de pressão que mais influenciou a formulação de políticas de educação, entre 1964 e 1971, através do Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES), cujas contribuições para as políticas e reformas da educação, foram em muitos aspectos, aproveitadas pelo governo militar. O IPES estruturou uma doutrina que refletia a visão ideológica dos setores privados, considerando a educação como fator fundamental para “acelerar o desenvolvimento econômico, mas também promover o progresso social em ritmo equivalente”, mas que para isto, o governo deveria efetuar reformas constitucionais que “armarão a moldura para a dinamização do desenvolvimento” e vendo no comportamento dos empresários, fator fundamental para a própria “sobrevivência da democracia” (Souza, 1981 p. 36-37).

Para ampliar o controle ideológico no âmbito das instituições de ensino, o Decreto-Lei nº 477/1969 definiu as “infrações disciplinares praticadas por professores, alunos, funcionários ou empregados de estabelecimentos de ensino público ou particulares”, impingindo a censura nas instituições de ensino.

As reformas na educação básica foram realizadas com a aprovação da Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971, alterando parte da LDBN de 1961, reorganizando o ensino primário e médio. A obrigatoriedade do ensino que até então era restrita ao ensino primário (a partir dos 7 anos, com duração de 4 séries), ampliou-se para a faixa etária dos 7 aos 14 anos, sendo criado o Ensino de 1º Grau, com a reunião do ensino primário e o primeiro ciclo do ensino médio (ginásio). Por sua vez o segundo ciclo do ensino médio (colegial) foi incorporado pelo Ensino de 2º Grau. Os currículos foram contemplados com o núcleo comum, obrigatório em âmbito nacional, definido pelo Conselho Federal de Educação e matérias diversificadas, definidas pelos Conselhos Estaduais de Educação. Foi instituída a profissionalização compulsória do 2º Grau (Freitag, 1986).

A centralização nos processos de elaboração e implementação das políticas educacionais, reproduzida no âmbito dos estados e municípios, reforçou o comportamento tecnocrático na comunidade acadêmica nos sistemas e redes de ensino, quando o processo de ensino se restringiu a adaptação dos espaços educativos aos mandos governamentais em detrimento as reais necessidades regionais e locais.

A compulsoriedade do ensino profissional obrigou os governos estaduais, principais responsáveis pelo ensino 2º Grau, a adequar espaço físico, currículos, lidar com a ausência de docentes para as matérias técnicas específicas, assim como o financiamento para a implementação da reforma, tratando-se mais de arranjos e improvisações, do que acertos educacionais.

No período de 1968 a 1974 houve um crescimento médio anual da economia brasileira de 11% do Produto Interno Bruto (PIB), sendo considerado como a época do “milagre brasileiro”, entretanto, houve a ampliação da concentração de renda. No período entre os anos de 1960 a 1970 os 10% mais ricos da população tinham aumentado sua parcela de renda de 40% para 47%, enquanto a parcela dos 50% mais

pobres, tinha caído de 17% para 15% (Skidmore, 1988), demonstrando que o crescimento econômico, por si só, não altera a concentração de renda e a consequente desigualdade social.

A necessidade de distribuição das riquezas produzidas passou a ser uma promessa constante em Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs) que se seguiram.

O I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND, 1972-1974) teve como prioridades: a modernização dos processos produtivos, com destaque para as empresas nacionais; política tecnológica nacional; consolidação da infraestrutura econômica, com grandes programas de investimentos (usinas hidrelétricas, estradas, telecomunicação, outros); incentivo à exportação; mobilização do sistema financeiro nacional e do mercado de capitais, para maior solidez das empresas privadas. Manteve-se o discurso que enfatizou a relação mecânica entre crescimento econômico e a melhoria de renda da população (Fischmann, 1987).

No final do ano de 1973 o mundo vivenciou o choque do petróleo, quando países membros da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), passaram a regular a produção e exportação do produto, gerando variações de 400% no preço do barril, em apenas três meses.

Os países ricos são obrigados a reduzir os gastos públicos e as importações de petróleo, além de elevar suas taxas de câmbio de modo a preservar suas contas externas e buscar outras formas de geração de energia. Temendo desemprego e bagunça generalizada no setor produtivo, o Brasil mantém as compras do óleo a preços altíssimos, tenta estimular exportações de bens manufaturados e investe pesadamente em projetos de produção de álcool, como alternativa de combustível à caríssima gasolina. (Brasil, 2010)

O intervencionismo do Estado foi colocado à prova, com o aumento da dívida externa e da inflação, entretanto, o governo, manteve o padrão de investimento, comprometendo o equilíbrio nas despesas públicas. O país utilizou suas reservas e ampliou a captação de recursos em agências internacionais. No ano de 1974 a dívida externa saltou de 6,2 bilhões para 11,9 bilhões de dólares (Skidmore, 1988).

O I PND propôs para o setor da educação os seguintes objetivos: universalização do 1º Grau; ampliação do Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral); consolidação da reforma universitária; estabelecimento de centros regionais de pós-graduação com orientação de programas para que estudantes de alta renda familiar custeie seus estudos e programa intensivo de qualificação de mão de obra.

Para Fischmann (1987), a visão economicista do I PND fica evidenciada ao relacionar o declínio da redução da força de trabalho da população na faixa etária de até 14 anos e sua absorção pela ampliação da obrigatoriedade escolar no 1º Grau, assim como a utilização de incentivo fiscais aos empregadores promoverem o mínimo de qualificação de mão de obra para os trabalhadores nas áreas urbanas.

O II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND, 1975-1979) foi elaborado em meio à crise monetária internacional, provocada, entre outros fatores, pela alta nos preços do petróleo. Nesse contexto, a redução do desemprego, o combate à inflação, o equilíbrio na conta de pagamento, tornaram-se as prioridades do planejamento governamental, porém, essas deveriam estar alinhadas com a promessa de crescimento da economia.

O crescimento econômico não alterou lógica de distribuição de renda, mesmo assim o II PND, contraditoriamente, reafirma a necessidade incremento ao mercado para o aumento da renda e consumo, inspirando-se na teoria do Capital Humano.

O II PND reconhece a necessidade de atenção as demandas sociais como habitação, saúde e educação, entretanto justifica o não investimento pela carência de capacidade gerencial desses setores, o que poderia gerar, segundo os governantes, o mal uso dos recursos a eles destinados.

Ao mesmo tempo, seria impossível negar que esses setores são carentes; logo, concluíram, seria uma verdadeira temeridade destinar-lhes recursos suficientes para um início de ação que pudesse reverter esse quadro. Melhor seria desenvolver inicialmente essas capacidades indispensáveis... o que acabou acarretando um agigantamento da máquina administrativa e descontroles na admissão de pessoal, sem que se chagasse a mexer nos aspectos mais

substantivos dos problemas verificados nos setores sociais. (Fichmann, 1987, p. 222)

A ampliação da capacidade gerencial torna-se prioridade, na busca de qualificação dos recursos humanos nas estruturas administrativa da gestão pública, assim como a expansão da pós-graduação.

Ao analisar os aspectos técnicos dos planos educacionais produzidos na América Latina nas décadas de 1960 e 1970, Lamarra e Aguerrondo (1983) verificaram a ausência de rigor metodológico e ausência de estrutura requerida para sua eficiência e eficácia.

O nível operativo ou de curto prazo é o que menos aparece nos documentos analisados. Uma vez determinadas as estratégias, que implicam a proposta de programas e subprogramas, o plano deve dar ênfase especial a todos aqueles aspectos imprescindíveis para a programação. Neste sentido, é importante que estejam determinadas as metas específicas por programa, subprograma e projeto e, para cada um deles, as necessidades de recursos humanos, físicos e financeiros; a localização especial dos mesmos; a atribuição de responsabilidades dos diferentes organismos; o cronograma etc. Em geral, podem estar presentes em alguns dos programas ou projetos propostos, mas não é habitual que cheguem a formar um conjunto sistemático. (p. 95,96)

O plano na área da educação no período, caracterizou-se como “plano-livro”, que pouco se diferenciava, metodologicamente, dos planos das demais áreas sob intervenção do Estado, na maioria dos países latino-americanos. Eram, em geral, estruturados em forma de volumosos documentos que, ainda que contivessem informações ricas para o diagnóstico, os cenários se descreviam mais em termos desejáveis e ideais, mas sem se comprometer com objetivos mensuráveis e, sobretudo, com limitados instrumentos de avaliação e controle (Prawda, 1985). Para Testa (1992) e Matus (2000), nos planos, privilegiava-se as dimensões técnicas em detrimento das dimensões políticas, culturais, sociológicas, entre outras, e, sobretudo, não considerando, devidamente, a diversidade de interesses econômicos e sociais dos demais agentes e atores da sociedade, uma vez que o ator protagonista principal das políticas e planos, era o Estado. Neste contexto, os tecnocratas concentraram

seus esforços na formulação de um documento (plano), considerado como elemento central de todo o processo de planejamento, visto a necessidade deste para a obtenção de financiamento externo. Assim, além dos problemas acima mencionados, os planos foram utilizados ou desconsiderados pelos governantes, conforme a sua conveniência ou conjuntura política e econômica.

O III Plano Nacional de Desenvolvimento (III PND, 1980-1985) foi lançado em meio ao segundo de choque do petróleo ocorrido em 1979, com a redução da produção e disparada nos preços do produto no mercado internacional.

Os países em desenvolvimento sofreram o impacto dessa crise, com alta nas taxas de juros internacionais, comprometendo a capacidade dos Estados nacionais com o pagamento de empréstimos realizados com o Fundo Monetário Internacional (FMI) e bancos internacionais. Com a moratória do México em 1982, o mercado internacional restringiu o fluxo de recursos financeiros, reduzindo a capacidade dos países em desenvolvimento de investirem, dito de outra forma, forçou os Estados nacionais devedores a redirecionarem sua economia para o pagamento da dívida externa.

O Brasil amargou no período de 1981 a 1983 forte queda na atividade econômica, comprometendo sua capacidade de pagamento dos compromissos firmados com as agências externas, passando a ser tutelado pelo FMI (Moura, 1995).

O III PND manteve o discurso de crescimento econômico, ao mesmo tempo, a necessidade de controle da inflação e equilíbrio nas contas públicas externas, evocando a participação da sociedade para o enfrentamento dos desafios que a crise mundial exigia.

Os objetivos nacionais prioritários do III PND foram: 1- acelerado crescimento da renda e do emprego; 2- melhoria da distribuição de renda, com redução dos níveis de pobreza absoluta e elevação dos padrões de bem-estar das classes de menor poder aquisitivo; 3 - redução das disparidades regionais; 4 - contenção da inflação; 5 - equilíbrio do balanço de pagamentos e controle do endividamento externo; 6 - desenvolvimento do setor energético; 7 - aperfeiçoamento das instituições políticas (Fischmann, 1987).

Estes objetivos mostraram-se representativos dos programas econômicos implementados no período, com o reconhecimento do aumento da pobreza, a desigualdade entre as regiões brasileiras, a gravidade do alto nível de inflação e da dívida externa e a necessidade da distensão política, com a volta à legalidade dos partidos políticos e da anistia (Fischmann, 1987).

Os anos de 1980 foi marcado por um paradoxo, crise econômica e aumento da participação popular.

A economia nacional se retraía, reduzindo a capacidade do Estado em atender as demandas da sociedade.

Acometido pela crise fiscal, pressionado pelos encargos do endividamento externo e interno e por crescentes pressões redistributivas, o Estado não conseguiu desempenhar, nos anos 80, o papel de indutor do desenvolvimento que o caracterizou desde os anos 30. (Lamounier, 1990, p. 20)

No mesmo período, verificamos a ampliação dos movimentos sociais e sindicais para a garantia de direitos sociais (saúde, educação, transporte, moradia, entre outros), representando o aumento da participação política da sociedade civil (Gohn, 1992).

O avanço da oposição ao governo autoritário também foi verificado a cada pleito eleitoral, com a ampliação de candidatos eleitos contrários a ditadura. O ano de 1982 foi significativo no processo de redemocratização do país, com a volta das eleições diretas para governadores dos estados, com a oposição elegendo os governadores dos estados do Acre, Amazonas, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraná, Goiás, Rio de Janeiro e São Paulo, com a promoção de políticas educacionais mais democráticas, ainda que pesasse a herança autoritária nas administrações estaduais. (Cunha, 1991).

O governo ditatorial, utilizando-se de subterfúgios orçamentários, como a inclusão de despesas com ensino diplomático e militar na função educação, manteve a redução de recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino público, conforme podemos observar pela evolução das despesas da União: 1977 = 7,5%; 1978 = 7,8%; 1979 = 8,5%; 1980 = 5,6%; 1981 = 6,3%.

(Melchior, 1984). O movimento de abertura política, lenta e gradual, possibilitou a aprovação da Emenda Constitucional nº 24, de 1 de dezembro de 1983, conhecida como Emenda Calmon, em referência ao seu autor, o senador João Calmon, que retomou a vinculação orçamentária para a educação, com inclusão do § 4º, no Art. 176 da Constituição Federal, com a exigência de aplicação de, no mínimo, de 13% de receitas de impostos pela União e de 25% dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

O baixo financiamento da educação pública mostrou-se, enquanto estratégia de governo, um fator impeditivo para a melhoria de sua qualidade, ao mesmo tempo, promoveu a expansão do ensino privado, especialmente no ensino superior.

Com a derrocada do modelo desenvolvimentista, o planejamento educacional passou a se caracterizar pela fragmentação, ainda que prevalecesse a figura de projetos nacionais. O clientelismo político nas relações federativas foi estimulado com recursos e programas direcionados a estados e municípios de apoio ao governo federal, favorecendo a dispersão da ação governamental e ampliando a desigualdade regional (Fávero; Horta; Frigotto, 1992).

Com a derrocada do modelo desenvolvimentista, o planejamento educacional passou a se caracterizar pela fragmentação, ainda que prevalecesse a figura de projetos nacionais.

POLÍTICA EDUCACIONAL E PLANEJAMENTO NA NOVA REPÚBLICA

No ano de ano de 1985 foi escolhido indiretamente pelo colégio eleitoral o primeiro presidente civil depois de 21 anos de governo autoritário, Tancredo Neves (Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB), entretanto, ele não chegou a tomar posse em virtude de sua morte, assumindo o vice-presidente José Sarney (Partido da Frente Liberal), inaugurando assim, a chamada Nova República.

Nesse mesmo ano, foi aprovada a Lei nº 7.348, que regulamentou os dispositivos da Emenda Calmon, delimitando as despesas referentes a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), possibilitando maior controle do financiamento educacional.

A Nova República herdou do período ditatorial, entre outros problemas, uma taxa de inflação de 225,5% a.a, exigindo a implementação de sucessivos planos econômicos (Plano Cruzado I – II, em 1986, Plano Bresser, em 1987; Plano Verão, em 1989). Destaque para o Plano Cruzado I, lançado em fevereiro de 1985, que promoveu o congelamento de preços de mercadorias e tarifas públicas, gerando, por um lado, expressiva avaliação positiva do governo federal, por outro, o boicote por parte dos latifundiários que promoveram várias ações contra a política de estabilização de preços, tais como a redução da comercialização de produtos da pecuária.

Em 1986 foi realizada a eleição de deputados e senadores que participariam do Congresso Constituinte, responsável pela elaboração da nova Constituição Federal.

Em novembro de 1986, logo após a eleição vitoriosa dos partidos aliados ao governo federal que compuseram o Congresso Nacional Constituinte, foi lançado o Plano Cruzado II, que permitiu o aumento de tarifas públicas e dos preços dos produtos, retomando o rumo de explosão inflacionária na economia. Este plano econômico evidenciou de forma clara e cruel o uso da política econômica como sustentáculo do poder político eleitoral.

O I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (I PND/NR, 1986-1989) atribui ao setor privado função relevante para a retomada do desenvolvimento, restringindo a ação do Estado aos serviços públicos essenciais e atividades produtivas consideradas estratégicas, tendo como meta principal o combate à pobreza (Fischmann, 1987).

Para a educação foram propostos os seguintes objetivos: 1 – universalizar o ensino de 1º Grau; 2 – melhorar e ampliar o 2º Grau; 3 – redimensionar as modalidades supletiva e especial de ensino; 4 – estabelecer padrões mais elevados de desempenho acadêmico; 5 – integrar a educação física e o desporto no processo educacional; 6 –

utilizar recursos tecnológicos para fins educativos; 7 – redefinir as competências institucionais no exercício dos encargos públicos. (Fischmann, 1987).

Cunha (1991) analisa que o I PND/NR, aprovado pela Lei nº 7.486, de 6 de junho de 1986, na área da educação, não possuía diagnóstico, sendo este elaborado posteriormente. O plano elencava programas educacionais já em desenvolvimento pelo Ministério da Educação, promovendo acordos clientelísticos entre o governo federal e demais entes federados e instituições educacionais.

A prática de elaboração dos planos e dos programas mediante a mera agregação de programas e projetos preexistentes, compatibilizados pelo discurso proferido *ex post*, é homóloga à formação de alianças políticas, desde o nível municipal até o Congresso Nacional, a Assembleia Nacional Constituinte, o Ministério da Educação e a própria Presidência da República. (Cunha, 1991, p. 271)

O processo de atendimento pelo Poder Público aos interesses das instituições privadas de ensino, levada a cabo ao longo do período ditatorial, manteve-se fortalecido na condução da política educacional no período da Nova República.

Como um aspecto da privatização da coisa pública, ou seja, da utilização de recursos públicos para apoiar a acumulação privada de capital, os subsídios governamentais ao ensino privado têm sido no Brasil um dos importantes eixos por onde se exerce tal apoio. Neste caso, mais do que em outros, o caráter antidemocrático da transferência de recursos públicos para o ensino privado se revela sem disfarces. Esse fato é tão mais grave quando se leva em conta que os recursos fazem falta não só para a expansão quanto para a própria manutenção do ensino público. (Cunha, 1991, p. 301-302, grifo no original)

O IPND/Nova República enfatizou a participação social e política por meio do fortalecimento de organizações da sociedade civil como estratégia necessária ao enfrentamento da crise econômica e o esgotamento do modelo de Estado desenvolvimentista.

No primeiro ano de governo foi realizado o “Dia Nacional de Educação”, em 18 de setembro de 1985, que mobilizou a sociedade e, em especial, a comunidade escolar, no debate sobre a situação da

educação em todo território brasileiro. Este evento caracterizou-se como uma prática populista, visto a descontinuidade na política educacional no período, implementada em conformidade com o apoio político ao governo federal de cada estado e município. A fragmentação do planejamento educacional foi a marca do período nas ações governamentais.

Fischmann (1987, p. 229) mostra-nos, de forma sintética, as mudanças no discurso governamental sobre a relação entre Estado e sociedade civil presente nos planos de desenvolvimento:

No I PND, há a 'Revolução' onipresente que por via de um ufanismo nacionalista procura passar a imagem de um governo onipotente. No II PND, quem fala é o 'Governo', quem decide é o 'Brasil', e pela adoção de um 'pragmatismo reformista' o governo deixa entrever o pai severo, austero e responsável. Já em meio à crise do modelo de desenvolvimento adotado no Brasil, há uma mudança e certo abrandamento na linguagem do III PND, pois quem apela à 'Sociedade' é um governo 'parceiro', propondo, então, frente às dificuldades dividir a responsabilidade. Chegamos por fim, ao I PND da Nova República, onde todo o destaque é dado para a pobreza, por um governo novamente parceiro da sociedade, porém agora 'esclarecido e consciente', e, nessa condição, elegendo como tarefa comum 'o resgate da dívida social acumulada.

Ao querer legitimar-se junto à sociedade civil, o governo federal incorporou em seu discurso o tema da participação social de forma vazia e limitada, não correspondendo aos anseios populares que, por meio suas organizações, buscaram superar esta forma de participação controlada.

Ao longo dos anos de 1970 e 1980, o planejamento educacional sofreu a influência do Banco Mundial (BM) que, por meio de acordos de cooperação, buscaram a "modernização administrativa e pedagógica" da educação nacional. (De Tommasi; Warde, Haddad, 1996)

A cooperação técnica e financeira firmada entre o BM e o governo brasileiro realizou-se com a implementação de projetos e programas, com a utilização de cofinanciamento, quando o país é ressarcido pelos gastos, seguindo as mesmas regras de financiamento comercial, envolvendo multas e taxas operacionais, previstas nos

acordos firmados. O planejamento educacional manteve a cultura tecnocrática, reforçada pela centralidade do governo federal na promoção de programas educacionais pensados a partir das proposições das agências externas, em especial o BM.

Fonseca (1996) ao analisar os projetos implementados no período, afirma que, apesar do alto investimento realizado, esses não lograram os objetivos declarados, com baixa eficiência interna nos processos de implementação, não alterando os problemas estruturais da educação. A autora afirma ainda que os projetos não alcançaram o aperfeiçoamento administrativo da educação, ficando circunscrito aos diretamente envolvidos.

Apesar dos pífios resultados, verificou-se a reedição de acordos entre o MEC e o BM, sendo desconsideradas avaliações realizadas pelos técnicos do próprio banco. “Desse modo, aqueles objetivos que não lograram impor-se na prática ao longo de vinte anos de experiência são acolhidos como propostas inovadoras”. (Fonseca, 1996, p. 248)

Essa forma de condução da política educacional, pauta-se pela falta de senso crítico, quando as premissas “inovadoras”, guiam o olhar do tecnocrata, desconsiderando a realidade e as condições históricas que influenciam o processo de planejamento.

A análise dos resultados financeiros suscita a indagação sobre a real necessidade do financiamento externo à educação brasileira, tendo-se em conta as despesas decorrentes dos empréstimos e a fraca captação de recursos para o setor. Este tema vem sendo questionado por determinados segmentos técnicos e dirigentes do MEC, segundo os quais algumas ações decorrentes dos acordos externos, especialmente no nível do ensino básico, poderiam perfeitamente ser desenvolvidas com a parte nacional dos recursos” (Fonseca, 1996, p. 247)

As concepções de sociedade e educação presente nos projetos do BM para a educação, influenciaram, especialmente, administradores dos órgãos centrais de governo (Ministério e Secretarias da Educação), balizando as políticas educacionais no período, mesmo considerando que os projetos educacionais não alcançaram as metas propostas. Permaneceu a ideia de esses projetos promoverem a

modernização da educação nacional, visto o discurso de inovação presente nos mesmos.

A educação nacional apresentava um quadro de crise no período que antecedeu o processo constituinte. Apesar da evolução quantitativa no acesso à escola obrigatória, a qualidade do ensino ofertado era foco de constantes críticas.

A Tabela 4 apresenta a evolução da escolaridade de 7 a 14 anos, para o ensino obrigatório no período de 1950 a 1987.

Tabela 4 - Taxa de Escolarização da população de 7 a 14 anos no ensino de 1º Grau, Brasil 1950 a 1987

Ano	Taxa de escolarização (%)
1950	36,2
1960	45,4
1970	67,1
1972	74,0
1977	76,2
1980	80,4
1983	84,7
1984	84,8
1985	85,3
1987	82,6

Fonte: Cunha (1991).

A evolução dos dados deve ser analisada com cautela, em decorrência das mudanças na legislação no período em relação ao ensino obrigatório, como, por exemplo a Lei 5.692/1971, que ampliou a obrigatoriedade do ensino dos 7 aos 14 anos, influenciando na forma de aferição dos números de alunos atendidos. A redução do atendimento, entre os anos de 1985 a 1987, revela o efeito do clientelismo presente nas políticas educacionais e da crise econômica da chamada década perdida, período de crise da economia nacional.

O planejamento educacional no período teve como característica a contraposição entre as demandas da realidade educacional e os programas propostos pelo poder central, fruto da baixa capacidade do MEC no enfrentamento das desigualdades regionais, assim como

a descontinuidade administrativa nas esferas federal e estaduais na área da educação (Favero; Horta; Frigotto, 1992).

A CONSTITUIÇÃO CIDADÃ

A elaboração da nova constituição ocorreu em uma conjuntura de grandes transformações políticas, econômicas e sociais, especialmente no âmbito internacional. Mudanças profundas se puseram em marcha, com a derrocada da União Soviética, sendo um marco histórico a queda do Muro de Berlim (1989), assinalando o fim da “Guerra Fria” (Hobsbawn, 2016), quando verificamos a hegemonia da ideologia neoliberal que se contrapôs as ideias de estado desenvolvimentista, com a máxima de “menos Estado e mais mercado”, tendo a ditadura militar chilena (1973/1988) como um primeiro exemplo desse modelo político administrativo (Harvey, 2013).

O processo constituinte foi permeado, como não podia deixar de ser, pelo confronto de forças políticas, representantes de interesses de grupos sociais e econômicos.

Na área da educação o embate, em linhas gerais, ocorreu entre as forças progressistas e as forças conservadoras. A primeira representada pelo Fórum Nacional da Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito, que pautou suas propostas na Carta de Goiânia, inscrita por 21 princípios básicos a serem incorporados na Constituição, assim iniciada: “A educação escolar é direito de todos os brasileiros e será gratuita e laica nos estabelecimentos públicos, em todos os níveis de ensino da educação nacional”. O conservadorismo na área da educação foi representado por grupos privatistas, capitaneados pela Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (FENEN) e pela Federação das Escolas Confessionais (Pinheiro, 2005). Cabe destaque a atuação da chamada “bancada evangélica” que, com transferência de recursos financeiros do governo federal para as suas entidades, assim como concessão de emissoras de rádios e televisão, passaram a apoiar as propostas dos grupos conservadores (Cunha, 1991).

A elaboração da Carta Magna envolveu uma complexidade de relações políticas, manobras, acordos, entre outros fatores que truncaram a sua tramitação, que deveria atender a produção e aprovação de proposições legais na seguinte ordem: a) elaboração de propostas de redação em subcomissões; b) seguindo o texto para comissões de sistematização temáticas; c) finalmente, a votação em plenário. No campo da educação, no início dos trabalhos constituintes, verifica-se um texto mais alinhado às forças progressistas, entretanto, ao longo da tramitação a ação conservadora se fez presente.

Como o texto montado pela comissão de sistematização incorporava no todo ou em parte importantes elementos da pauta de reivindicações dos trabalhadores e das forças progressistas, o bloco majoritário dos senadores e deputados reacionários ou conservadores, eufemisticamente autodenominados de “centrão”, atuavam reativamente e mudaram o regimento da Assembleia Nacional Constituinte. Pretendiam, com isso, apresentar emendas substitutivas de partes inteiras do projeto constitucional. Vitoriosos na mudança do regimento, partiram para alterar o projeto, no momento mesmo de sua chegada ao plenário. (Cunha, 1991, p. 440)

Conforme podemos observar, o texto final da Carta Magna, mesmo incorporando as disputadas dos grupos no poder, garantiu disposições para a democratização da sociedade brasileira, com destaque para a organização política-administrativa do país, fundamentada no Estado Democrático de Direito, conforme o seu artigo 1º, implicando na ação do Estado para a garantia do bem estar social.

O Brasil constitui um Estado social de direito de inspiração democrática por imposição constitucional. Isto significa que os postulados subjacentes ao modelo de Estado social e ao regime político democrático não podem ser deixados de lado para compreensão e interpretação da ordem jurídica vigente. (Duarte, 2007, p. 694)

A Carta Magna em seu art. 205 definiu a educação como “direito de todos”, devendo visar o “pleno desenvolvimento da pessoa”, o que significa o olhar para o indivíduo em sua totalidade, o “seu preparo para o exercício da cidadania”, com a formação política do

indivíduo para a convivência democrática em sociedade e, finalmente, “sua qualificação para o trabalho”, considerando trabalho como a ação humana em relação a natureza e não restrita a formação de mão de obra. (Ganzeli, 2018).

Como princípios para a educação nacional a Constituição dispõe:

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 do ensino, garantido, na forma da lei, planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, assegurado regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União;

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

VII - garantia de padrão de qualidade. (Brasil, 1988a)

Considerando que os princípios constitucionais condicionam o ato educativo em sua máxima expressão, devem ser materializados no fazer político pedagógico de governantes, gestores e docentes, sendo fonte de orientação para a organização político-pedagógica da educação nacional, na legislação (nacional e infra constitucionais), no financiamento, na formação docente, no currículo, no espaço físico, na carreira docente, nas políticas e programas educacionais, enfim, deve fundamentar o planejamento da educação em todo o território nacional, promovendo a cultura democrática na sociedade brasileira.

A Constituição instituiu o regime de colaboração (Art. 211) entre os sistemas de ensino, garantiu a vinculação orçamentária (Art. 212) de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino com 18% da União, 25% os Estados, Distrito Federal e Municípios e dispôs sobre a elaboração do Plano Nacional de Educação (Art. 204), com duração plurianual e a necessária integração do Poder Público, uma educação republicana, exigência do Estado Democrático de Direito para a garantia do bem-estar social.

CONCLUSÃO

O processo histórico de planejamento educacional no período de 1930 a 1988 apresenta um movimento de disputa entre dois projetos societários principais, um que vislumbrou a construção de uma sociedade democrática, no qual a educação foi considerada como um direito a todas e todos os cidadãos e outro projeto de sociedade desigual e autoritária, marcado pela escola dualista, precarizada para as classes trabalhadoras e integral para os filhos das elites dominante.

O planejamento educacional foi marcadamente influenciado por agências internacionais, sendo a CEPAL e o Banco Mundial, duas agências impuseram suas concepções e modelos administrativos como referências para a formação de gestores governamentais, criando uma cultura tecnocrática/gerencial nos quadros da administração pública.

A história vivenciada pelo país ao longo dos anos, a ação do Estado na área da educação, no que tange ao planejamento educacional, especialmente nos anos da ditadura militar, foi de contenção, tendo como foco do planejamento educacional a formação de mão de obra para o mercado de trabalho.

A Constituição Federal de 1988 garantiu outra forma de compreensão dos processos de planejamento, considerando os princípios que devem reger os Planos Nacionais de Educação, tendo como princípio a formação de sujeitos de direito de forma atendendo ao Estado Democrático de direito. Ainda que se faz necessário a compreensão sobre o processo histórico que envolve forças em disputa, entre aqueles que buscam manter a sociedade desigual e aqueles que promovem a educação republicana.

Na perspectiva da (des)construção do planejamento em geral e do planejamento educacional adotada neste artigo, no período 1930/1988, o processo de planejamento educacional adquire um novo "status". Com a promulgação da Constituição de 1988, procura-se romper com uma racionalidade tecnocrática e economicista que o caracterizou durante o regime militar, onde a ação planejadora do Estado – ou o Estado em ação – se orientava, em geral, a promover,

de forma centralizada, reformas no sistema educacional, adequando-o às necessidades da economia e do mercado.

Por fim, a determinação constitucional de elaboração de um Plano Nacional de Educação, enquanto um Plano de Estado, por meio de lei ordinária, com recursos e obrigações definidas às instâncias federativas – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – exige o conhecimento sobre a história do planejamento educacional para não repeti-la, restringindo o direito à educação a formação de mão de obra, mas fundamentando a educação como direito universal, com a formação do sujeito de direito, promotor da cidadania plena.

REFERÊNCIAS

AZANHA, J. M. P. Política e planos de educação no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 85, p. 70–78, 1995. Disponível em: <https://publicacoes.fcc.org.br/cp/article/view/953> . Acesso em: 9 out. 2019.

AZEVEDO, J. M. L. de. **A educação como política pública**.

Campinas, SP: Autores Associados, 1997.

BRAGA, A. C.; MAZZEU, F. J. C. O analfabetismo no Brasil: lições da história. **Revista on-line de Política e Gestão Educacional**, Araraquara, p. 24–46, 2017. DOI: 10.22633/rpge. v21. n1.2017. Disponível em:

<https://periodicos.fclar.unesp.br/rpge/article/view/9986>. Acesso em: 19 jun. 2019.

BRASIL. [Constituição (1891)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891**. Brasília, DF: Presidente da República [2020]. Disponível em: <https://cutt.ly/Dd2bEq1>. Acesso em: 03 fev. 2021.

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Brasília, DF: Presidente da República [2020]. Disponível em: <https://cutt.ly/Zd2bTnj> . Acesso em: 02 fev. 2021.

BRASIL. [Constituição (1937)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937**. Brasília, DF: Presidente da República [2020]. Disponível em: <https://cutt.ly/xd2bYEQ> . Acesso em: 02 fev. 2021.

BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Brasília, DF: Presidente da República [2020]. Disponível em: <https://cutt.ly/ld2blax>. Acesso em: 02 fev. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 02 fev. 2023.

BREJON, M. **Estrutura e Funcionamento do Ensino de 1º e 2º Graus**. 16ª Ed., São Paulo: Biblioteca Pioneira de Ciências Sociais, 1983.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Do desenvolvimentismo clássico e da macroeconomia pós-Keynesiana ao novo desenvolvimentismo. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 39, n.2, p. 187-210, abr 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/LpbPCNnHcWBfkdmMyS9dt8z/?lang=pt#>. Acesso em: 06 mar. 2020.

CPDOC - Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. **Jânio Quadros**. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: <https://cutt.ly/NfyZtQ0>. Acesso em: 03 jan. 2021.

COOMBS, P. H. Que é planejamento educacional?. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 4, p. 53-94, 1972. Disponível em: <https://publicacoes.fcc.org.br/cp/article/view/2482>. Acesso em: 19 ago. 2019.

CUNHA, L. A. **Educação, Estado e Democracia no Brasil**. São Paulo: Cortez; Niterói, RJ: Editora da Universidade Federal Fluminense; Brasília, DF: FLASCO do Brasil, 1991.

CUNHA, L. A.; GÓES, M. de. **O golpe na educação**. 7ª Ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1991.

CURY, C. R. J. A Educação e a Primeira Constituinte Republicana. *In*: FÁVERO, O. (org). **A Educação nas constituintes brasileiras 1823-1988**. 3ª Ed. Campinas/SP: Autores Associados, 2005.

CURY, C. R. J. Sistema nacional de educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. **Educação & Sociedade**, 29(105),

1187–1209. 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302008000400012>. Acesso em: 03 jun. 2020.

DE TOMMASI, L.; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (Org.). **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**. São Paulo: CORTEZ; AÇÃO EDUCATIVA; PUC-SP, 1996.

DRAIBE, S. M. O 'Walfere State' no Brasil: características e perspectivas. *In: Cadernos no NEPP*. (8) 2-53. 1993 Disponível em: <https://www.nepp.unicamp.br/biblioteca/periodicos/issue/view/104/CadPesqNepp8>. Acesso em: 03 mar. 2021.

DUARTE, C. S. A educação como um direito fundamental de natureza social. **Educação & Sociedade**, 28(100), 691–713, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302007000300004>. Acesso em: 05 jun. 2020.

FÁVERO, O., HORTA, J. S. B., & FRIGOTTO, G. Políticas educacionais no Brasil: desafios e propostas. *In: Cadernos De Pesquisa*, (83), 5–14. 1992. Disponível em: <https://publicacoes.fcc.org.br/cp/article/view/966>. Acesso em: 06 jun. 2020.

FÉLIX, M. de F. C. **Administração Escolar**: um problema educativo ou empresarial. 3ª Ed. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1986.

FISCHMANN, R. Política Federal de Educação nos Planos Nacional de Desenvolvimento. *In: FISCHMANN, R. (org). Escola Brasileira: Temas e Estudos*. São Paulo: Atlas, 1987.

FONSECA, M. O financiamento do Banco Mundial à educação brasileira: vinte anos de cooperação internacional. *In: DE TOMMASI, L.; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (Org.) O banco mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez; São Paulo: Ação Educativa; São Paulo: PUC_SP, 1996.

FREITAG, B. **Escola, Estado e Sociedade**. 6ª Edição São Paulo: Editora Moraes, 1986.

FRIGOTTO, G. **A produtividade da escola improdutiva**: Um (re) Exame das Relações entre Educação e Estrutura Econômica-Social Capitalista 3ª Ed. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1989.

FURTADO, C. **Subdesenvolvimento e Estagnação na América Latina**, 3ª edição, Rio de Janeiro, Editora Civilização Brasileira, 1968.

GANZELI, P. **Educação integral**: direito público subjetivo. *Educação: Teoria e Prática*, 27, 56 (mar. 2018), 575–591. Disponível em: <https://doi.org/10.18675/1981-8106.vol27.n56.p575-591>. Acesso em: 30 mar. 2020.

GENTILINI, J. A. Atores, cenários e planos: o planejamento estratégico situacional e a educação. **Cadernos De Pesquisa**, 44(153), 580–601, 2014. Disponível em: <https://publicacoes.fcc.org.br/cp/article/view/2954>. Acesso em: 02 ago. 2015.

GENTILINI, J. A. **Planejamento da Educação, Projeto Político e Autonomia**: desafios para o Poder Local. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010.

GOHN, M. da G. **Movimentos Sociais e Educação**. São Paulo: Cortez, 1992.

HARVEY, D. **O neoliberalismo**: História e implicações. 4ed. São Paulo: Edições Loyola, 2013.

HOBBSAWN, E. **Era dos Extremos**: o breve século XX 1914-1991 2ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2016.

HORTA, J. S. B. **Liberalismo, tecnocracia e planejamento educacional no Brasil**: uma contribuição à história da educação brasileira no período 1930-1970. São Paulo: Cortez, Autores Associados, 1982.

IANNI, O. Ideologia e prática do planejamento durante o estado novo. **Revista de Administração de Empresas**, 11(1), 7–15, 1971. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-75901971000100002>. Acesso em: 09 jun. 2020.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Censo Demográfico – Série Histórica. Disponível em: <https://abrir.link/qBpcN>. Acesso em: 20 mar. 2022.

KOWARICK, L. Aspectos metodológicos do planejamento social nos planos brasileiros. **Cadernos CEBRAP**, São Paulo, Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP). n.2, S/D, 19. Disponível em: <https://cutt.ly/cfyMBCz>. Acesso em: 02 mar. 2021.

LAMARRA, Noeberto Fernández; AGERRONDO, Inés. Os Planos de Educação na América Latina. *In*: Rama, German [et al.]

Desenvolvimento e Educação na América Latina São Paulo, Cortez: Autores Associados, 1983

LAMOUNIER, B. **De Geisel a Collor**: o balanço da transição. São Paulo: Editora Sumaré, 1990.

LEWIN, H. Educação e Desenvolvimento no Planejamento Governamental Brasileiro. **Revista Em Aberto**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais “Anísio Teixeira”, ano 4, nº 27. 1985. Disponível em <http://www.emaberto.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto/article/view/1930>. Acesso em: 03 jun. 2021.

LOUREIRO, F. P. Dois pesos, duas medidas: os acordos financeiros de maio de 1961 entre Brasil e Estados Unidos durante os governos Jânio Quadros e João Goulart (1961-1962). In: **Economia e Sociedade**, v. 22, n. 2, p. 547-576, ago. 2013. Disponível em: <https://cutt.ly/Lfosw68>. Acesso em: 09 ago. 2020.

Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932). Universidade Estadual de Campinas, HISTEDBR. Disponível em: https://www.histedbr.fe.unicamp.br/pf-histedbr/manifesto_1932.pdf. Acesso em: 03 mar. 2020.

MATUS, C. **O líder sem estado-maior**. São Paulo: FUNAP, 2000.

MELCHIOR, J. C. de A. A vinculação constitucional de recursos financeiros para a educação: esfera federal. **Cadernos de Pesquisa**, (50), 15–21, 1984. Disponível em: <https://publicacoes.fcc.org.br/cp/article/view/1443>. Acesso em: 05 abr. 2020.

MOURA, A. R. Rumo a entropia: a política econômica de Geisel a Collor In SOLA, L.; PAULANI, L.M. (Org.) **Lições da Década de 80** São Paulo: EDUSP, 1995.

PINHEIRO, M. F. O público e o privado na educação: um conflito fora de moda? In: FÁVERO, O. (Org.) **A educação nas Constituições Brasileiras 1823-1988**. 3ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2005.

PINO, I. R., et al.. Educação e Constituinte: Carta de Goiânia Revisitada. **Educação & Sociedade**, v. 39, n. 145, p. 811–816, out 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302018v39n145ED>. Acesso em: 05 abr. 2022.

PRAWDA, J. *Teoría y Praxis de la Planificación en México*. México City, México: Editorial Grijaldo, 1985.

RIBEIRO, D. Sobre o Óbvio. **Revista Encontros com a Civilização Brasileira**. Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), nº 1, 1977. Disponível em: http://www.biolinguagem.com/ling_cog_cult/ribeiro_1986_sobreobvio.pdf. Acesso em: 02 abr. 2020.

ROMANELLI, O. de O. **História da Educação no Brasil (1930/1973)** 27ª Edição Petrópolis: Vozes, 2002.

SALLUM JUNIOR, B. Transição Política e Crise de Estado. In: SOLA, L. e PAULANI, L. M. (org.) **Lições da Década de 80**. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo: Genebra; UNRISD, 1995.

SKDMORE, T. E. A lenta via brasileira para a democratização: 1974-1985 In: STEPAN, A. (org.) **Democratizando o Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SOUZA, M. I.S.. **Os Empresários e a Educação: o IPES e a política educacional após 1964**. Rio de Janeiro. Editora Vozes, 1981.

TESTA, M. **Pensar Saúde**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1992.

CAPÍTULO 35

POLÍTICA NACIONAL DE ALFABETIZAÇÃO E A EDUCAÇÃO INFANTIL: REFLEXÕES COM PAULO FREIRE E JANUSZ KORCZAK

Cintia Cristina Escudeiro Biazan
Viviane Franzo Juliani

Resumo: Este estudo tem por objetivo apresentar uma reflexão sobre a Lei nº 9.765, de 11 de abril de 2019, que aprovou a Política Nacional de Alfabetização e suas implicações para a Educação Infantil e o fazer docente. Para tanto, foram tomadas como interlocuções as obras de Paulo Freire e Janusz Korczak. O estudo argumenta que diante de políticas conservadoras, com lógicas mercadológicas e visando a padronização da educação, faz-se necessário que os professores conheçam, reflitam e questionem os programas e projetos que adentram as instituições escolares para que possam defender as crianças e seus direitos.

INTRODUÇÃO

Seu dever é educar homens, não ovelhas.
– Janusz Korczak

As últimas décadas do século XX trouxeram demandas que influenciaram a percepção de como gerir e lidar com as questões sociais, visto que esse período se constituiu em meio aos cenários da globalização, da reestruturação do sistema produtivo, dos avanços tecnológicos e do crescente neoliberalismo – uma “ideologia hostil aos pobres, aos trabalhadores e ao Estado de bem-estar social” (Bresser-Pereira, 2010, p. 52).

As políticas públicas educacionais demonstram concordância com os pressupostos neoliberais à medida em que influenciam a ação do Estado, potencializando a efetivação de meios para que a educação seja entendida sob uma ótica pragmática, assim, desconsiderando o seu caráter humanista.

A agenda política não se dá ao acaso e sempre representa interesses de diferentes atores. Como afirma Maudonnet (2021, p. 105), a “legislação e políticas públicas não são neutras, mas revelam concepções históricas acerca do papel do Estado e da sociedade.” A reflexão sobre essas políticas associada aos estudos a respeito da criança faz necessária para que possamos defender e efetivar os direitos de cidadãs das crianças.

Para fazer essa discussão, trazemos a obra de dois grandes educadores que dedicaram suas vidas à luta por esses direitos: Paulo Freire e Janusz Korczak, mesmo vivendo em tempos e lugares diferentes, tinham ideais em comum, entre eles o amor e o respeito pelo ser humano.

Assim, este estudo tem por objetivo refletir, à luz das obras de Paulo Freire (2015; 2022a; 2022b) e de Janusz Korczak (1997), sobre a Lei nº 9.765, de 11 de abril de 2019, que aprova a Política Nacional de Alfabetização (PNA), sobre os seus desdobramentos para a Educação Infantil e sobre a sua interferência no cotidiano das unidades escolares e no fazer docente.

Como pesquisadoras e educadoras de escolas públicas, é fundamental questionar os programas e projetos que são incorporados no cotidiano das instituições, muitas vezes sem o conhecimento ou a discussão com todos os segmentos que trabalham diretamente com as crianças. Portanto, é preciso, como diz Freire (2015, p. 40), “possibilitar, que, voltando-se sobre si mesma, através da reflexão sobre a prática, a curiosidade ingênua, percebendo-se como tal, vá se tornando crítica”. Para isso, é importante instrumentalizarmo-nos com as experiências vividas desses educadores e com as suas contribuições teóricas, as quais serão basilares nessa reflexão.

Paulo Freire é conhecido pelos educadores e pesquisadores pela sua vasta e importante obra para a educação brasileira. Nascido em Angicos, no interior do Rio Grande do Norte, dedicou toda a sua vida na defesa de uma educação libertadora. Coordenou uma equipe que trabalhou no projeto-piloto do que se tornaria o Programa Nacional de Alfabetização e que o fez conhecido por uma proposta de alfabetização de adultos preocupada em formar o ser humano por inteiro e não apenas ensiná-lo a ler e escrever. Em suas obras, sempre propõe a formação e o diálogo a partir da reflexão social, pontuando que política e educação são dois pontos que não podem ser separados.

Janusz Korczak foi um grande educador polonês que, apesar de ter uma rica e potente obra em defesa das crianças e de seus direitos, ainda é pouco conhecido e estudado no Brasil nas pesquisas sobre essa temática.

Korczak nasceu em 1878, em Varsóvia. Formou-se médico e especializou-se em pediatria, dedicando-se a atender os pobres. Aos trinta e quatro anos, decidiu abandonar a medicina e voltar-se profissionalmente ao trabalho com crianças órfãs. Criou um orfanato – o “Lar das Crianças” – e passou a morar lá em tempo integral. Nesse espaço atendia crianças judias dos bairros pobres de Varsóvia.

Com doações de judeus economicamente bem-sucedidos, Korczak constrói um novo orfanato – o “Nosso Lar” – arquitetonicamente adequado e planejado para o desenvolvimento pleno das crianças. Korczak foi enviado ao campo de extermínio de Treblinka junto às quase 200 crianças do seu orfanato. O educador polonês se recusou a abandoná-las, mesmo recebendo inúmeras ofertas para escapar do horror do holocausto.

Apesar da distância espacial e temporal, Freire e Korczak se aproximam em vários pontos. Ambos argumentam que é preciso conceber o ser humano como uma pessoa inteira, com a sua afetividade e sentimentos. Veem a educação como meio para se contemplar a formação integral e defendem que é imprescindível o desenvolvimento de uma cultura democrática, que não se conquista apenas no campo do discurso, mas sim no fazer cotidiano.

A POLÍTICA NACIONAL DE ALFABETIZAÇÃO: TENSÕES E REFLEXÕES

A educação é um ato de amor e, por isso, um ato de coragem.
Não pode temer o debate. A análise da realidade.

– Paulo Freire

A compreensão do processo político é algo complexo: nele são representadas ideias e ações advindas de contextos históricos que englobam não somente as decisões relativas ao campo das esferas governamentais, mas também conjuntos de elementos que dizem respeito aos interesses corporativistas ou econômicos. Fazer a leitura desse cenário contribui para compreender as disputas ideológicas que fazem parte das agendas de discussões das políticas públicas, uma vez que “a gestão da educação nunca foi uma política isolada da Política. Do Poder” (Arroyo, 2020, p. 768).

Nos últimos anos, o Brasil apresentou um cenário político marcado por polarizações ideológicas, iniciado em 2016, com o golpe parlamentar, jurídico e midiático e o subsequente *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff. Os discursos ideológicos com pautas conservadoras passaram, assim, a delinear projetos educacionais, sendo possível visualizar e mapear elementos voltados a atender objetivos de uma agenda governamental dedicada a construir uma narrativa em prol de uma educação “despolitizada e neutra”.

Em 2018, Jair Messias Bolsonaro foi eleito presidente do país, representando a direita extrema. Com isso, tornou-se possível embasar as propostas de políticas públicas educacionais dentro desse viés conservador e neoliberal. Nesse contexto, o seu governo instituiu a Política Nacional de Alfabetização, em 2019 (Brasil, 2019).

Composta por treze artigos, a PNA sugere uma didática inovadora e sólida para solucionar problemas relativos à alfabetização, colocando-se como um suporte capaz de auxiliar todos os profissionais que encontram entraves relacionados à temática. Ela traz o conceito de alfabetização como o ensino focado nas habilidades de leitura e de escrita dentro do sistema alfabético, ao qual define, por sua vez, como a representação mediante caracteres correspondentes

de letras que se relacionam com os sons da fala. Para isso, define conceitos, metas e ações, com o objetivo de que sejam utilizadas pelos profissionais da área para alfabetizar.

Os materiais produzidos pela PNA enfatizam terem sido elaborados com base na ciência cognitiva da leitura, tendo como pressuposto que os elementos científicos dessa área trazem subsídios irrefutáveis no que diz respeito ao sucesso de sua aplicabilidade na condução das políticas públicas voltadas para a alfabetização.

Nessa linha, observa-se um esforço do governo de Jair Bolsonaro de legitimar a PNA com base em estudos científicos, reivindicando-os como balizadores, como ao afirmar que “utilizar as evidências científicas na condução de políticas públicas é, portanto, uma forma de mobilizar o princípio da eficiência, que deve reger a administração pública” (Brasil, 2020, p.11).

A PNA se harmoniza com uma linha educacional que enfatiza o êxito na técnica e preconiza a eficiência por meio das evidências científicas, assim dispondo:

Não se trata de perseguir cegamente linhas que conduzam a consequências preconcebidas, para tentar reafirmar algum princípio ideologicamente escolhido. Trata-se, ao contrário, de testar as melhores evidências possíveis, aproveitá-las e adaptá-las no que for necessário para fornecer resultados concretos que melhorem a vida dos cidadãos. (Brasil, 2020, p. 11)

A concepção defendida pela PNA se desvincula em muitos aspectos com a educação pensada por educadores progressistas como Paulo Freire e Janusz Korczak. Como afirma Freire (2015, p. 129), “[...] Como professor, devo estar advertido do poder do discurso ideológico, começando pelo que proclama a *morte* das ideologias. Na verdade, só ideologicamente posso matar as ideologias [...]”.

Freire (2022b) compreende o processo de alfabetização para além do ensino da decodificação de letras e de palavras. Na verdade, ele não descarta a sua importância, mas adverte que a alfabetização assim compreendida acaba sendo desvinculada da realidade, reduzindo o processo pedagógico à instrução por aplicação de técnicas.

Não seria, porém, com essa educação desvinculada da vida, centrada na palavra, em que é altamente rica, mas na palavra “milagrosamente” esvaziada da realidade que deveria representar, pobre de atividades com que o educando ganhe experiência do fazer, que desenvolveríamos no brasileiro a criticidade de sua consciência, indispensável a nossa democratização. (Freire, 2022b, p. 125)

O modelo apresentado pela PNA também não corrobora com o que Korczak defendia como projeto de escola, aquela que deveria priorizar os interesses das crianças. De acordo com Cruz (2011), o educador foi um crítico da escola tradicional, do currículo desvinculado da vida, de métodos meramente expositivos e da formalidade na relação professor-aluno.

Parte da complexidade educacional do nosso país diz respeito à relação intrínseca entre educação e liberdade. Para Freire, liberdade relaciona-se com o fato dos homens se compreenderem enquanto seres históricos e existenciais, enquanto sujeitos que podem atuar, modificar e contribuir com o mundo, de tal forma que “a liberdade autêntica, que é a humanização em processo não é uma coisa que se deposita nos homens. Não é uma palavra a mais, oca, mitificante. É práxis, que implica a ação e a reflexão dos homens sobre o mundo para transformá-lo” (Freire, 2022a, p. 93).

A “educação bancária”, segundo Freire (2022a, p.83), coloca os homens como “seres de adaptação, do ajustamento”, predispondo-os à manipulação e à conformação de uma realidade e tornando-os receptores ou reprodutores daquilo que lhes é passado, contribuindo para uma educação acrítica. “Quanto menos criticidade em nós, tanto mais ingenuamente tratamos os problemas e discutimos superficialmente os assuntos” (Freire, 2022b, p. 126).

Isso reverbera por exemplo, na escolha dos materiais, dos documentos e dos manuais emitidos com vistas a direcionar a formação dos professores. “Os capítulos são verdadeiras lições” (Brasil, 2020, p.10) – com essa afirmação, propõe-se solucionar os problemas relacionados a essa temática de maneira prática e eficiente. Tendem a conduzir e a expropriar educadores, educandos e as suas respectivas famílias das decisões e construções pedagógicas. Assim, podemos compreender esse fenômeno, tanto no seu formato quanto

nas ideias que as compõe, sob a ótica de Freire (2022b), fazendo alusão a uma “educação” para a “domesticação”, que se coloca a serviço da alienação.

Freire (2015) propunha a discussão dos problemas educacionais não os dissociando em vertentes desconectadas. A sua obra aponta e fundamenta a necessidade de se investir na formação docente, para que o professor esteja preparado para assumir o seu papel diante dos educandos e da sociedade. Ao não dissociar os problemas educacionais uns dos outros, a sua proposta coloca-nos diante de reflexões profundas sobre a necessidade de entender que as adversidades que acometem a educação brasileira estão arraigadas no nosso processo de construção histórica.

Tanto Freire (2022b) quanto Korczak (1997) enfatizam que é função dos docentes conhecer a realidade dos educandos com quem estão trabalhando e trazer para dentro dos espaços institucionais cada uma dessas especificidades. Como afirma Korczak (1997, p. 295), “Educador, você tem a obrigação de conhecer o meio social de onde vêm os seus alunos”.

A superação dos desafios relativos à formação docente não se estabelece de maneira mecânica, pois

[...] é fundamental que, na prática da formação docente, o aprendiz de educador assuma que o indispensável pensar certo não é presente dos deuses nem se acha nos guias de professores que iluminados intelectuais escrevem desde o centro do poder, mas pelo contrário, o pensar certo que supera o ingênuo tem que ser produzido pelo próprio aprendiz em comunhão com o professor formador. (Freire, 2015, p. 39)

A propagação e a distribuição dos materiais da PNA têm o intuito de direcionar o trabalho pedagógico, não favorecendo a escuta dos profissionais e não contribuindo para que estes assumam seus papéis como produtores de conhecimento. Isso prejudica a “assunção” de um Projeto Político Pedagógico, conduzindo ao “enfraquecimento dos momentos coletivos nas instituições e da autonomia da equipe para elaborar o projeto pedagógico, privilegiando o trabalho individual e o controle da prática docente” (Monção, 2013, p. 34).

O termo “assunção” encontra em Freire (2015, p. 43) um significado substancial dentro do complexo processo formativo, como algo que não se estabelece como dado ou como fórmula, pois “a aprendizagem da assunção do sujeito é incompatível com o treinamento pragmático ou com o elitismo autoritário dos que se pensam donos da verdade e do saber articulado”.

Podemos inferir que as propostas trazidas pela PNA se alinham a um tratamento pragmático dos problemas educacionais existentes em nosso país. Legitimando-se sob o discurso de fazerem leitura de dados e de apresentar-se de maneira racional, “As iniciativas ali elencadas estão sendo materializadas diante o povo brasileiro, da maneira mais transparente, eficaz e eficiente” (Brasil, 2020, p. 8). À luz das reflexões de Paulo Freire, porém, podemos entender que as propostas são feitas “para” e não “com” os professores, demonstrando que o que se almeja é “um educador com muito pouco de formador, com muito mais de treinador, de transferidor de saberes, de exercitador de destrezas” (Freire, 2015, p.140).

A POLÍTICA NACIONAL DE ALFABETIZAÇÃO E A EDUCAÇÃO INFANTIL

A criança tem o direito de querer, reclamar, exigir. Tem o direito de progredir e de frutificar quando atingir a maioridade. Mas a educação a restringe: não fazer barulho, não arrastar os pés, escutar e executar ordens, não criticar e acreditar que todos desejam seu bem.

– Janusz Korczak

Com a premissa de iniciar o processo de alfabetização ainda na Educação Infantil, a PNA traz “uma abordagem dos conteúdos, voltados à preparação para a futura alfabetização formal” (Brasil, 2020).

Os mecanismos utilizados pela PNA para a alfabetização colocam a Educação Infantil num lugar central para esse objetivo, discorrendo, por exemplo, ao longo do tópico 2.4.1, sobre “como se ensinar as crianças a ler e a escrever de modo eficaz” (Brasil, 2019). Tal perspectiva traz retrocessos significativos, uma vez que formaliza

os processos de alfabetização ainda na Educação Infantil por meio de uma política pública.

Outra forma contemporânea de “coisificação” da criança é sua redução a simples número em quadros estatísticos, sem levar em conta que esses números são seres humanos dotados de inteligência, de vontade e de sensibilidade e sem que haja o maior interesse por suas histórias pessoais. [...] Há tantas vagas nas escolas e a manutenção de cada criança custará tal quantia.” (Dallari; Korczak, 1986, p. 25)

Korczak (1997, p. 100) contrapunha-se à visão da infância como etapa preparatória para a vida adulta. Ele lutava em favor dos direitos das crianças, do respeito que merecem na sociedade, seja em casa, na escola ou na rua, e criticava a forma como a sociedade dificulta a vida das crianças. “Nós fazemos com que carreguem o fardo de seus deveres de futuros homens sem lhes dar hoje direitos como seres humanos”.

Dentre os desafios que compõem a história de luta da Educação Infantil, “incluem-se também as disputas curriculares que dificultam a incorporação das brincadeiras e interações como proposta efetiva nas instituições, especialmente nas pré-escolas” (Maudonnet, 2021, p. 110). A PNA evidencia a concepção mais difundida e ainda não superada da Educação Infantil: a preparação para o ensino fundamental (Kramer, 1987; Kishimoto, 1988).

Essa perspectiva preparatória contraria o que preconizam as Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação Infantil (DCNEI) (Brasil, 2009), que trazem uma proposta curricular centrada nas interações e brincadeiras e que exclui qualquer tipo de antecipação de conteúdo das demais etapas da Educação Básica.

Partindo da importância atribuída à Educação Infantil na antecipação dos conteúdos necessários ao processo de alfabetização, buscamos diálogo com Freire (2015) para refletir sobre a necessidade de o professor compreender que os seus fazeres pedagógicos não são neutros. “Não posso ser professor se não percebo cada vez melhor que, por não ser neutra, minha prática exige de mim uma definição. Uma tomada de posição. Decisão. Ruptura. Exige de mim que escolha entre isto e aquilo” (Freire, 2015, p.100).

As disputas acerca das especificidades das crianças da Educação Infantil não são recentes. No Brasil, é recorrente a tensão sobre a função preparatória da Educação Infantil, para “garantir” aprendizados futuros. Rosemberg (2003, p. 182) alertava para o fato que a forma como a infância é concebida na esfera pública é determinante para ações futuras, que são influenciadas por modelos padronizados, com reduzido investimento público, prejudicando “o processo de construção nacional de um modelo de Educação Infantil democrático, de qualidade, centrado na criança, isto é, em suas necessidades e cultura”.

A PNA orienta que o brincar e o cuidar devem estar em consonância com a “perspectiva preparatória da Educação Infantil para a futura alfabetização” e traz consigo algumas opções questionáveis para a educação das crianças pequenas, entre elas, a escolarização precoce, a antecipação da alfabetização e o uso de material apostilado.

Esses preceitos dificultam a legitimação dos direitos das crianças, pois impõem para a Educação Infantil práticas que são predominantes nos primeiros anos do Ensino Fundamental. Desse modo, fazem com que os tempos e espaços destinados à promoção da infância não atribuam valor aos saberes que são construídos nos cotidianos com as crianças.

Este saber, o da importância desses gestos que se multiplicam diariamente nas tramas do espaço escolar, é algo sobre que teríamos de refletir seriamente. É uma pena que o caráter socializante da escola, o que há de informal na experiência que se vive nela, de formação ou deformação, seja negligenciado. Fala-se quase exclusivamente do ensino de conteúdos, ensino lamentavelmente quase sempre entendido como transferência do saber. (Freire, 2015, p. 44)

Idealizar uma política de alfabetização reforça a perspectiva de uma pedagogia transmissiva, burocratizada, que não atenta para o processo e para a subjetividade do educando e do educador.

Tais fatores provocam uma negação da especificidade das instituições de educação infantil, ao ignorar o fato de que a criança pequena aprende experimentando, investigando, brincando, na interação com os adultos – educadores e famílias – e com outras crianças. Na perspectiva transmissiva, ao

invés disso, valorizam-se as ações do professor sobre a criança, desconsiderando a importância e o potencial de suas interações entre si, tão enfatizadas nas atuais pesquisas sobre as instituições de educação infantil. (Biazan, Monção, 2020, p. 7)

O cenário apresentado nos documentos, relatórios e pareceres vinculados à PNA condizem com uma visão reduzida e parcial dos problemas que acometem a escola pública brasileira. De modo geral, referem-se à formação do professor como deficitária devido às decisões políticas estarem ancoradas em ideologias progressistas, e argumentou que isso gerou grande impacto na aprendizagem dos alunos.

Nesse sentido, arrolam também como causa da defasagem de aprendizagem a presença de crianças advindas de um nível socioeconômico desfavorecido, pois muitas vezes estas não adquirem experiências produtivas com relação à leitura e à escrita devido às suas famílias não terem condições de propiciá-las. Apontam que a atuação da escola deve ser precisa e eficaz na maneira de ensinar, para que não se abra “um fosso de aprendizagem entre as crianças de famílias mais favorecidas e menos favorecidas” (Brasil, 2019).

Almejando aumentar os índices nas avaliações, a PNA articulou para que a sua implementação contemplasse ações que objetivam direcionar o trabalho do professor desde a Educação Infantil:

[...]orientações curriculares e metas claras e objetivas para a educação infantil e os anos iniciais do fundamental; desenvolvimento de materiais-didático pedagógicos cientificamente fundamentados para a literacia emergente, a alfabetização e a numeracia, e de ações de capacitação de professores para o uso desses materiais na educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental (Brasil, 2019).

As ações propostas pela PNA reduzem a formação do professor a o que e como ensinar. Nesse sentido, o foco do saber do professor restringe-se a aplicar o que foi prescrito por meio das ciências cognitivas.

A experiência histórica, política, cultural e social dos homens e das mulheres jamais pode se dar “virgem” do conflito entre as forças que obstaculizam a

busca da *assunção* de si por parte dos indivíduos e dos grupos e das forças que trabalham em favor daquela assunção. A formação docente que se julgue superior a essas “intrigas” não faz outra coisa senão trabalhar em favor dos obstáculos. [...] A aprendizagem da assunção do sujeito é incompatível com o treinamento pragmático ou com o elitismo autoritário dos que se pensam donos da verdade do saber articulado. (Freire, 2015, p. 42 - 45)

Essas reflexões conotam a atualidade dos pensamentos de Freire (2015) na relação intrincada existente entre a formação do professor e os processos de ensino-aprendizagem. Para o autor essa relação está relacionada à sua compreensão social e histórica do mundo e, encontra-se alinhada à construção de sua identidade cultural.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para saber agir direito, precisaríamos de um especialista; mas
o especialista é a própria criança.
– Janusz Korczak

Diante de políticas conservadoras, com lógicas mercadológicas, que visam a massificação e a padronização da educação, Freire (2022b, p.113) convoca-nos para que a nossa contribuição enquanto educadores brasileiros seja a luta por uma educação “crítica e criticadora”.

A mobilização e a participação de todos – entidades, movimentos e associações – contribuem para o “monitoramento das políticas públicas” (Maudonnet, 2021, p. 100), possibilitando um maior campo de ação em busca da promoção dos direitos, seja no processo de alfabetização, seja no respeito pelo seu tempo e suas especificidades.

Nesse viés, Correa e Adrião (2010, p. 13) dirão que

A defesa desses direitos é tarefa complexa, e não pode ser exclusiva daqueles que atuam direta ou indiretamente na área como profissionais, pesquisadores ou “militantes”, menos ainda, das famílias que desejam ou precisam de uma vaga. Essa nos parece ser uma tarefa de toda sociedade, e a universidade, neste caso, tem sempre um papel fundamental.

Korczak (1997, p. 199) nos alerta que temos que conhecer, refletir e questionar os programas e projetos que adentram as instituições escolares para que, mesmo quando eles devem ser cumpridos, possamos ter a criança, o ser humano e os seus direitos como centralidade.

Às vezes, acontece de você dar ordens severas, mas sem convicção; você é obrigado a dá-las e, embora não goste disso, deve vigiar para que estas ordens sejam cumpridas rigorosamente. Obedecer, não realmente você, que pesa cada ordem antes de pronunciá-las, mas às autoridades anônimas cujas leis são cruéis e injustas.

É oportuno destacar que durante a vigência do mandato de Jair Bolsonaro não houve espaço para participação da sociedade civil. O Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (MIEIB) e a Associação Brasileira de Alfabetização (ABAlf) colocaram-se veemente contrárias às propostas presentes na PNA, mas ela foi implementada sem consideração por esse posicionamento.

Em 2023, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em seu terceiro mandato como presidente do Brasil, nomeia uma nova equipe para o Ministério da Educação (MEC), e apresenta como proposta o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada, através do Decreto nº 11.556, de 12 de junho de 2023. Essa nova proposta não exclui a Educação Infantil. Contudo, a tônica da sua contribuição terá como alicerce o fomento da oralidade, da leitura e da escrita, dispondo, para isso, de formação aos docentes da Educação Infantil, assim como material de apoio e espaços que possibilitem o “incentivo a práticas da leitura apropriados à faixa etária e ao contexto sociocultural, ao gênero e ao pertencimento étnico-racial dos educandos (Brasil, 2023, p.13). Freire (2022b, p.145) alerta que “[...] a alfabetização é mais do que o simples domínio psicológico e mecânico de técnicas de escrever e ler. É domínio dessas técnicas, em termos conscientes. É entender o que se lê e escrever o que se entende.”

A vida e a obra de Paulo Freire e Janusz Korczak trazem uma lição fundamental para refletir a respeito desses problemas – sobretudo a prevalência de uma escola tradicional que prioriza a mera passagem de conhecimento e informações, com disciplinas

fragmentadas distantes da realidade e da necessidade dos estudantes. Os dois autores deram testemunho, com as próprias vidas, de que é possível buscar uma educação em que os educandos sejam ouvidos e respeitados e em que haja uma gestão mais democrática nos fazeres pedagógicos. Ambos os autores criticam a escola tradicional e afirmam que a verdadeira educação é aquela que visa à formação integral, na qual se possa desenvolver o respeito pelos direitos humanos. Uma educação capaz de contribuir para que as pessoas sejam conscientes do seu papel social e para que se engajem na construção de uma sociedade mais justa e igualitária, conseqüentemente, melhor para todos.

Janusz Korczak, em especial, “[...] ao denunciar o drama do Holocausto, coloca-nos a seguinte questão: de que vale o saber, o conhecimento, o progresso técnico, se a cultura for desumanizada?” (Cruz, 2011, p. 167). Também defendemos que, mais importante que instrumentalização técnica, materiais apostilados, didática pré-estabelecida, é necessário e urgente conhecer e amar o ser humano, centrar a educação em sua formação integral.

REFERÊNCIAS

ARROYO, Miguel Gonzalez. Gestão da Educação com Justiça Social. Que Gestão dos Injustiçados. **RBPAE**, v.36, n.2, mai./ago, 2020, pp. 768-788.

BIAZAN, Cintia Cristina Escudeiro; MONÇÃO, Maria Aparecida Guedes. O cenário da educação infantil após a implantação do ensino fundamental de nove anos. **EccoS – Revista Científica**, [S. l.], n. 52, p. e13537, 2020. DOI: 10.5585/eccos.n52.13537. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/eccos/article/view/13537>. Acesso em: 7 jan. 2024.

BRASIL, **Resolução CNE/CEB nº 05, de 17 de dezembro de 2009**. Fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Conselho Nacional de Educação, Câmara da Educação Básica. Brasília, DF, 2009.

BRASIL. **Lei nº 11.556, de 12 de junho de 2023.** Institui o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada. Brasília, 12 de junho de 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-026/2023/decreto/D11556.htm. Acesso em: 08 jan. 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.765, de 11 de abril de 2019.** Aprova a Política Nacional de Alfabetização. Brasília, 11 de abril de 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Decreto/D9765.htm. Acesso em: 26 jun. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. **Compromisso Nacional Criança Alfabetizada.** Brasília, DF:MEC, 2023. Disponível em <https://www.gov.br/mec/pt-br/crianca-alfabetizada/cartilha.pdf>: Acesso em: 26 jan. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. **Relatório Nacional de Alfabetização Baseada em Evidências.** Brasília, DF: MEC/Sealf, 2020. Disponível em: https://www.gov.br/mec/pt-br/media/acao_informacao/pdf/RENABE_web.pdf. Acesso em: 14 ago. 2022.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A crise financeira global e depois: um novo capitalismo?. **Novos estudos.** CEBRAP, 2010, pp. 51-72.

CORREA, Bianca; ADRIÃO, Theresa. Direito à educação de crianças de até 6 anos enfrenta contradições. **Revista Adusp**, n. 48, set 2010 p. 6-13.

CRUZ, Rosana. Janusz Korczak e a administração escolar contemporânea. *In*: PARO, Vitor Henrique. **Administração Escolar à luz dos clássicos da pedagogia.** Xamã, 2011. pp. 157-177.

DALLARI, Dalmo de Abreu, KORCZAK, Janusz. **O direito da criança ao respeito.** São Paulo: Summus, 1986.

FREIRE, Paulo. **Educação como prática de liberdade.** 53ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2022b.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa.** 52ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2015.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido.** 82. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2022a.

KISHIMOTO, Tizuko Morchida. **A pré-escola em São Paulo (1877 a 1940).** São Paulo: Loyola, 1988.

KORCZAK, Janusz. **Como amar uma criança**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

KRAMER, Sônia. **A política do pré-escolar no Brasil: a arte do disfarce**. Rio de Janeiro: Dois pontos, 1987.

MAUDONNET, Janaina Vargas de Moraes Maudonnet. Os Fóruns de Educação Infantil e suas incidências nas políticas públicas: conquistas históricas e desafios em tempos de regressão de direitos. *In*: MONÇÃO, M. A. G.; BARBOSA, L. M. R. **Políticas Públicas de Educação Infantil: diálogos com o legado de Fúlvia Rosemberg**. São Carlos: Pedro & João Editores, 2021, pp. 95-113.

MONÇÃO, Maria Aparecida Guedes. **Gestão democrática na educação infantil: o compartilhamento da educação da criança pequena**. 2013. Tese (Doutorado em Educação) — Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: <<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-11122013-151305/pt-br.php>>. Acesso em: 07 jul. 2022.

ROSEMBERG, Fúlvia. Sísifo e a educação infantil brasileira. **Proposições**, Campinas, São Paulo, v.14, n.1(40), p.177-194, jan./abr. 2003.

CAPÍTULO 36

POLÍTICA DE COTAS RACIAIS E BRANQUITUDE NA PÓS-GRADUAÇÃO

Fabson Calixto da Silva
Edna Cristina do Prado

Resumo: Este trabalho tem por preocupação compreender a existência da política de cotas raciais na pós-graduação a partir do marco legal da Portaria Normativa nº 13 de 11 de maio de 2016, do Ministério da Educação. Essa portaria é a materialização das reivindicações históricas do Movimento Negro em torno da educação. Aqui trazemos uma reflexão teórica-analítica em torno da implementação das cotas raciais na pós-graduação colocando em destaque o legado da pessoa branca, a partir das contribuições de autores do campo dos estudos da branquitude (Bento, 2002, 2014; Cardoso, 2008; Silva, 2017). Consideramos, portanto, a existência de um sistema de vantagens e privilégios da branquitude, que na academia se situa como parte natural-universal, e que se vê confrontada com o ingresso de estudantes negras e negros na pós-graduação por meio da política de cotas raciais.

INTRODUÇÃO

As experiências das ações afirmativas têm causado polêmicas e controvérsias nas Instituições de Ensino Superior (IES) que passaram a adotá-las no início da década de 2000. A primeira experiência de cotas raciais no ensino superior brasileiro aconteceu na Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) em 2001. Mas, o país mal completou duas décadas desse experimento de inclusão racial nos cursos de graduação e vários são os desafios enfrentados por

estudantes negras e negros que são assistidos pela política de cotas, por meio das ações afirmativas (Silva, 2014).

Isso ocorre porque essas políticas põem em questão as situações historicamente naturalizadas de privilégios e vantagens da branquitude, motivadas por um discurso público e institucional que defende a prevalência da (falsa) meritocracia. Em contrapartida, vários são os estudos (Gomes, 2009; Silva, 2009; Silva, 2014) que têm mostrado como as ações afirmativas têm contribuído para o acesso e a permanência, com maior dificuldade, do grupo racial negro nas IES, garantido, dessa maneira, a isonomia frente aos direitos dos cidadãos.

Nesse enquadramento, é inevitável o asserto de que a efetivação das ações afirmativas, em sua forma de cotas raciais, nos faz repensar as relações raciais brasileiras que foram por bastante tempo silenciadas, negadas e dissimuladas (Carvalho, 2003, 2009; Gomes, 2009). As ações afirmativas propiciaram mudanças institucionais da universidade brasileira, questionando a postura desta e daqueles que a compõe.

Compreendemos o racismo acadêmico, constante no ensino superior, como a atitude de impunidade e silenciamento diante da discriminação racial que academia pratica institucionalmente, excluindo negras e negros da participação e do acesso aos lugares mais altos da pirâmide acadêmica, criando obstáculos para impedir o prosseguimento educacional da negritude (Carvalho, 2003, 2009).

Neste contexto, algumas IES têm ido adiante e implementado a Política de Ação Afirmativa (PAA) nos Programas de pós-graduação. Como é o caso da Universidade Estadual da Bahia (UNEB), do Programa de Pós-Graduação em Antropologia do Museu Nacional e da Universidade Federal de Alagoas (UFAL), para citar alguns exemplos.

A implementação desta política justifica-se pela ausência de negras e negros no corpo discente desses programas, causando uma sub-representação racial em locais de maior prestígio e disputas políticas e educacionais na formação acadêmica. A sub-representatividade reflete-se em práticas segregacionistas, orientadas

pelo racismo estrutural e institucional, deixando de fora, as experiências negro-africanas.

O que fundamenta a formulação e implementação das cotas raciais nos programas de pós-graduação é a Portaria Normativa do Ministério da Educação (MEC), de nº 13 de 11 de maio de 2016. Este documento induz as universidades para a organização e efetivação de programas de ações afirmativas na pós-graduação brasileira.

A partir desse cenário, este artigo propõe uma reflexão analítico-conceitual sobre o processo de indução da Portaria Normativa para a instituição das cotas raciais. Para tanto, entendemos a política de cotas raciais como uma ferramenta política e epistêmica que possibilita correções das distorções cometidas pelo racismo na academia, ao inserir negras e negros em um lugar de maior disputa.

Junto à inserção de corpos negros outras demandas surgem, como as questões em torno das referências e narrativas epistêmicas contrárias à lógica branca-ocidental. Contudo, as cotas raciais desestabilizam a branquitude ao questionar o lugar “natural” assumido, majoritariamente, por pessoas brancas e, ao mesmo tempo, questionam o papel desta frente ao racismo do qual se beneficia cotidianamente.

Na primeira parte do artigo, há uma breve explicação em torno da Portaria Normativa. Em seguida, recorreremos aos estudos da branquitude para compreender como a figura do branco é o elemento central no impedimento da ascensão negra. Na última parte, trazemos uma análise de como a política de cotas raciais torna possível mudanças epistêmicas, de olhares e pontos de vistas, a partir da instituição de outras abordagens para além do pensamento ocidental e no questionamento do papel da branquitude diante das desigualdades raciais.

CONSTITUIÇÃO DAS COTAS RACIAIS NA PÓS-GRADUAÇÃO

A Portaria Normativa nº 13 de 11 de maio de 2016 é um documento de ato administrativo do Ministério da Educação e

contém instruções e recomendações de caráter geral sobre a indução de ações afirmativas na pós-graduação das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) do país. Ela considera alguns marcos normativos já existentes para fundamentar a proposição e, assim, estimular as IFES na formulação de programas de inclusão por meio da política de ações afirmativas.

Para tanto, essa Portaria dá importância ao Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº. 12.288/2010), à Lei das cotas para ingresso em cursos de graduação de nº.12.711/2012, à declaração de constitucionalidade das políticas de ações afirmativas feita pelo Supremo Tribunal Federal (STF), à Lei nº. 12.290/2014 que estabelece cotas raciais nos concursos públicos, à constatação da insuficiência da reserva de vagas na graduação para reparar as desigualdades sociais históricas e as discriminações delas resultantes, bem como às iniciativas já existentes de algumas universidades públicas na adoção de reserva de vagas em programas de pós-graduação.

A Portaria Normativa do MEC recomenda que as IFES, dentro de um prazo de noventa dias, organizem iniciativas para a criação de programas de ação afirmativa, para a devida inclusão de negros (pretos e pardos), indígenas e pessoas com deficiência nos programas de pós-graduação que ofertam cursos de mestrado (acadêmico e profissional) e doutorado.

No segundo artigo da Portaria é recomendada a criação de uma comissão própria em cada IFES para se ter uma melhor sistematização e responsabilização na discussão, aperfeiçoamento da proposta de ações afirmativas.

No terceiro e último artigo, a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) é responsabilizada como o órgão que irá coordenar e elaborar, de forma periódica, os censos discentes do conjunto das pós-graduações do país, para assim, contribuir no processo de elaboração, implementação e avaliação das propostas e ações de inclusão via reserva de vagas.

Após a regulamentação das cotas nas instituições federais, com a promulgação da Lei 12.711/2012, a Portaria Normativa do MEC é o principal documento governamental para o início de sistematização

e institucionalização das cotas raciais em cursos de pós-graduação de todo o Brasil.

Não se pode perder de vista como esse processo ocorre, pois já a partir da criação das cotas nos cursos de graduação em meados do início da década de 2000, foi instalada uma insatisfação por parte da academia e do Movimento Negro que defendiam a necessidade de se formular e implementar uma política de reservas de vagas contínua, isto é, afirmavam que as cotas na graduação não seriam suficientes para a correção das práticas de exclusão, tão logo, seria necessária a continuidade desta política na pós-graduação, pois o racismo também é um fenômeno presente no mais alto da pirâmide acadêmica, deixando de fora negras e negros ao elaborar obstáculos e estratégias institucionalizadas (apresentadas como regras e padrões normais/universais, por isso, brancos) para empecilho de prosseguimento, acesso e permanência de corpos destoantes, que historicamente carregam as marcas da violência racial.

Por isso, essa Portaria é o objeto concreto para elaboração de reserva de vagas raciais já instituídas em algumas universidades. Assim, a atenção não deve ser dada somente para a formulação e implementação das cotas raciais a partir do ingresso de negras e negros na pós-graduação, mas também para a concessão da política como instrumento que possibilita mudanças (ins)urgentes e necessárias para o atendimento das demandas negras.

A BRANQUITUDE E O DESCONFORTO RACIAL

O ponto de partida é compreender a reivindicação do branco como “pessoa/humano” e que não possui raça, isto é, que não tem uma identidade racial marcada, e que requisita essa posição diante das dinâmicas arquitetadas pelo racismo. Ele não se enxerga como branco, apenas como pessoa, pois não se percebe como parte de um grupo que carrega uma marca identitária e também fenotípica. Nas palavras de Bento (2014, p. 25) “[...] o branco pouco aparece, exceto como modelo universal de humanidade, alvo da inveja e do desejo dos outros grupos raciais não brancos e, portanto, encarados como

não tão humanos”. Para a pessoa branca, somente o outro é que possui raça e nitidamente possui cor e traços sinalizados.

Sendo assim, explicações para os conflitos raciais e da existência de uma sociedade segregada racialmente passam a ser justificadas pelas questões da negritude e pelas reivindicações negras.

As relações raciais são apresentadas, desse modo, focalizando o negro como centro da análise, como se o problema da desigualdade racial não tivesse apoiado na propagação da supremacia branca, executada por narrativas e práticas ocidentalizadas de extermínio e dominação. A existência do racismo e de sua perpetuação produz benefícios para um grupo em detrimento de prejuízos sistemáticos para o outro. Então, por quais motivos a identidade racial branca não aparece como mobilizadora da tensão racial por ela mesmo criada?

Colocar a branquitude na arena do jogo das relações raciais brasileiras é tirar do eixo a compreensão unilateral do negro como objeto de estudo e fonte de análise. Na contramão, quebra-se o silêncio sobre a identidade branca e seus impactos na formação e manutenção das desigualdades raciais e seu sistema de privilégio.

De acordo com Munanga (2017), existe uma falta de consciência identitária do branco no país da mestiçagem, que reclama a mistura racial para justificar a dificuldade em se identificar ou não se perceber branco. Assim, o silêncio sobre a branquitude e o silêncio da branquitude é, por isso, uma estratégia para a preservação das suas vantagens, já que ela acredita que não precisa anunciar e mobilizar a sua identidade branca para obter benefícios, ao contrário do negro, que proclama a negritude e a identidade negra como ferramenta política para lutar contra o racismo e, desse modo, ser percebido como sujeito de direito para ter a sua humanidade respeitada. Para o autor, a branquitude deve ser tomada como um conceito e consciência identitária que sempre esteve em silêncio no Brasil. O branco parece invisível, ninguém fala sobre o seu pertencimento racial e seu enquadramento nas relações raciais.

Segundo Silva (2017, p. 20), a branquitude é um dispositivo analítico, [...] “ferramenta capaz de fazer emergir o pensamento racial, mais especificamente a subjetividade do branco, em contextos

aparentemente não racializados”. O branco historicamente possui vantagem estrutural, obtendo ganhos desde o processo do sequestro colonial, que resultou no aprisionamento dos corpos e mentes negras, até as manobras institucionais reguladas por um viés ideológico de domínio racial.

Para Bento (2002; 2014), o poder está intimamente relacionado à identidade branca, que possibilita não apenas se distanciar e diferenciar fenotipicamente e culturalmente do não branco, mas enquadrá-lo em uma estrutura de hierarquização e subordinação, tomando a ideologia da supremacia racial como pano de fundo.

A autora também questiona a invenção da ideia de branqueamento no Brasil. Segundo ela, o branqueamento foi usado como ideologia pela elite (branca) brasileira, desde aquele momento foi apresentado como o “problema do negro”. Essa invenção possibilitou a autodefinição do branco como parâmetro racial, ao mesmo tempo que reforçou a legitimidade de um poder hegemônico, fundado na falsa ideia de superioridade baseada na raça. Em contrapartida, houve um esforço dedicado à produção de um imaginário depreciativo da figura do negro, cujo reflexo é na sua autoimagem negativa e de baixa autoestima, e se estende na culpabilização pelo racismo que sofre.

O conceito de branquitude não é unívoco, nem tampouco homogêneo, e é por isso, uma categoria sócio-histórica relacional. A partir de seus estudos sobre as relações raciais brasileiras, Silva (2017, p. 27-28) nomeia a identidade racial branca da seguinte forma:

[...] a branquitude é um construto ideológico, no qual o branco se vê e classifica os não brancos a partir de seu ponto de vista. Ela implica vantagens materiais e simbólicas aos brancos em detrimento dos não brancos. Tais vantagens são frutos de uma desigual distribuição de poder (político, econômico e social) e de bens materiais e simbólicos. Ela apresenta-se como norma, ao mesmo tempo em que como **identidade neutra**, tendo a prerrogativa de fazer-se presente na consciência de seu portador, quando é conveniente, isto é, quando o que está em jogo é a perda de vantagens e privilégios (grifos do autor).

Para Schucman (2020, p. 60-61) existe um lugar simbólico da branquitude determinada por questões históricas e políticas. Ela

deve ser compreendida “[...]como uma posição em que sujeitos que a ocupam foram sistematicamente privilegiados no que diz respeito ao acesso a recursos materiais e simbólicos [...]”. Assim, a pesquisadora chama a atenção para o poder e sua estrutura que produz resultados concretos para a pessoa branca frente ao sistema de desigualdades raciais. O poder, então, cria movimentos e trânsitos livres para a branquitude, que resultam em materialidades.

Cardoso (2008) pressupõe a emergência da branquitude como matéria na investigação das relações raciais brasileiras. Ele constata como o estudo da branquitude, como tema, esteve ausente nas teorias das relações raciais no Brasil, somente aparecendo a partir dos anos 2000. Logo, a construção sociológica, antropológica e historiográfica do racismo não deu devida atenção ao papel do branco na produção e manutenção das desigualdades raciais.

Não se fazer parte como foco de análise de um tema tão caro para o país, que durante séculos vem propiciando um imaginário negativo sobre o negro e na sua autorresponsabilização pelo sucesso e fracasso social, é também um aspecto do privilégio do grupo racial branco. O racismo existe e isso é um fato, mas a quem se deve a sua criação e manutenção? A quem se deve a mobilização para o planejamento e execução de práticas discriminatórias? Por que para compreender o racismo a atenção é “na vítima” e não “no ator da ação”, seja em nível individual (a pessoa branca) ou coletivo (a estrutura branca)?

Não é sem pretensão que a brancura aparece supostamente invisível ou neutra. De acordo com Bento (2014, p. 27) “[...] evitar focalizar o branco é evitar discutir as diferentes dimensões do privilégio. Mesmo em situação de pobreza o branco tem o privilégio da brancura, que não é pouca coisa”. A branquitude é, por isso, silenciosa e defende um projeto racial, mesmo que inconscientemente, de manutenção de vantagens das quais avalia como conquista e mérito. O silêncio sobre o papel do branco nas desigualdades raciais confere, então, ganhos, fruto da herança positiva que adquiriu sistematicamente do sistema de escravidão.

O argumento sustentado pelo campo de estudos da branquitude é a existência de um legado branco, cujos proveitos ainda são

realidade no pós-abolição. O sistema de escravidão gerou, assim, benefícios para a pessoa branca. Ela pode transitar livremente em diferentes espaços sociais, como na universidade, por exemplo, sem ser questionada a partir de seu fenótipo e de suas aptidões, geralmente lidas socialmente como ganhos resultantes do seu próprio esforço e mérito. Identificado e reconhecido apenas como “pessoa/humano”, o branco tem confiança na sua brancura, e inconscientemente, acredita que a sua pertença racial não o mantém em uma estrutura de privilégio, garantido a ele o acesso sem questionamento a lugares de poder e dominação.

A brancura é sinônimo de neutralidade. O branco não dá importância à cor e à raça. Todos somos humanos. O problema racial, do racismo, da baixa autoestima do negro, das diferenças baseadas na cor da pele, então é um “problema do negro”, que fantasiosamente criou um mundo de conflitos raciais, ou que se coloca na condição de vítima para justificar a falta de vontade e esforço para assumir posições sociais. O passado escravocrata não pode ser usado como moeda de barganha para justificar a sua própria incompetência. Afinal, não existe diferença de tratamento baseado na cor dos sujeitos. Se a pessoa branca consegue chegar, por que o negro não?

Esses argumentos, usados de forma frequente, permite-nos entender como o racismo sai da arena do “velado/escondido” para a manifestação pública. De outro modo, é preciso compreender até onde o discurso, verbalizado ou não, inscrito na branquitude e a sua corporeidade garante a suposta invisibilidade e neutralidade racial. Por isso, não é um equívoco a falta de entendimento, seja intencional ou não, em usufruir regalias sociais pelo fato de ser branco.

O que a referida pesquisadora chama atenção é justamente sobre o silêncio do papel do branco diante da herança positiva da escravidão. Esse silêncio pode ser entendido como um acordo tácito feito entre brancos, com a intenção de conservação do *status quo*. Apoiado nesse entendimento, torna-se perceptível a quietude branca como instrumento que opera na proteção e no conforto racial.

A omissão e a amenização diante de práticas racistas é um fato e a pessoa branca tem dificuldade em enxergar o racismo como uma

ação sistemática que impede (com a criação de diferentes barreiras) o negro se estabelecer dentro da universidade, por exemplo. Não é sem sentido o ataque constante às cotas raciais, pois elas se tornaram um instrumento político de garantia da entrada de corpos negros no interior da academia. O racismo não é algo novo, não é uma ação estática e não pode ser compreendido somente como um ataque à negritude com palavras ofensivas: “negrinho”, “macaco”. O racismo se atualiza cotidianamente e pode ser percebido por diferentes estratégias que se apresentam de forma natural e determinista, criando um lugar subalterno para o negro.

Para compreender essas estratégias, recorreremos ao conceito de pacto narcísico (Bento, 2002). Esse diz respeito ao acordo selado entre os brancos para defender os privilégios do seu grupo racial. É um acordo quase que secreto e silencioso, mas que gera resultados catastróficos na permanência de uma sociedade arquitetada via dominação racial. É um compromisso branco de autodefesa e é colocado em prática quando a brancura está ameaçada em perder os seus benefícios, dos quais são lidos socialmente pela lupa da meritocracia como competência, capacidade, esforço e merecimento.

O pacto narcísico, feito por meio de um contrato entre os brancos para autodefesa e autoproteção dos seus postos, cargos e funções, é provocado pelo amor a si mesmo, cuja intenção é somente a preservação da brancura seja em nível individual e coletivo. O autoamor fabrica uma aversão ao outro, aquilo que é estranho e diferente e, portanto, justifica a aliança intergrupual entre brancos. A atemorização diante do desaparecimento de ser a norma, o padrão, a “pessoa/humano” e sujeito universal, reduz a existência do negro em um tipo de coisificação, percebido somente como escravo e depois como negro liberto.

Para a autora, o medo de perder as vantagens estruturais bem como a sua atribuição à desigualdade racial, constituem a subjetividade branca na projeção do negro de forma negativa. É elaborado desta maneira: um outro inferiorizado em contraposição ao branco dotado de superioridade. Ela nos adverte que esse outro é percebido como ameaça ao branco e ao seu sistema de vantagens.

Desse modo, as alianças ou acordos entre brancos faz da omissão e do silêncio elementos imprescindíveis deste processo. Os arranjos sociais e institucionais entre aqueles que fazem parte da branquitude têm o compromisso de negar o problema racial, e assim, impedir os negros de alcançarem espaços de poder. A exclusão atinge diversos âmbitos, seja no campo do afeto, da moral, da vida econômica e política (Bento, 2002).

COTAS RACIAIS E ESTUDOS DA BRANQUITUDE

A formulação e instituição das cotas raciais em Programas de pós-graduação, por meio da Portaria Normativa do MEC, possibilitam análises de outras dimensões para além do quesito “acesso e ingresso” dos estudantes cotistas.

O esforço analítico a que nos propomos é pensar como a instituição das cotas raciais na pós-graduação demanda reivindicações políticas e epistêmicas. Isto é, as cotas raciais como ferramenta abre portas para a correção das distorções criadas e gerenciadas pelo eurocentrismo e a hegemonia do pensamento colonial, ao mesmo tempo que questiona o legado da branquitude.

As cotas raciais desestabilizam o lugar comum/normal da academia, ao trazer outras matrizes de pensamento que estejam comprometidas com questões éticas, políticas e epistemológicas para a humanização daqueles que historicamente foram colocados à margem. A insurgência proporcionada por ferramentas analíticas, como os estudos da branquitude, confrontam os silêncios sobre os processos de exclusão racial, elaborados e estruturados no interior da academia.

As cotas raciais seriam assim, uma ameaça na manutenção dos lugares que sempre foram ocupados pelo branco, nesse lugar de “excelência” que é a pós-graduação. A reação questionadora da formulação e implementação da política de cotas raciais, faz emergir um sentimento de medo e a conseqüente perda dos seus privilégios e das suas vantagens estruturais. Uma vez que o privilégio branco pode ser entendido a partir da naturalização da ocupação dos lugares mais prestigiados e especializados. Quando as cotas raciais se tornam uma

realidade na academia e nos espaços mais disputados (a pós-graduação), a branquitude inquieta passa a reivindicar a (falsa) meritocracia. De acordo com Silva Bento (2002, p. 28-29),

No entanto, nos altos postos das empresas, universidades, poder público, enfim, em todas as esferas sociais temos uma cota de 100% para brancos. Este silêncio, com relação à desigual distribuição de recursos políticos – econômicos e de poder, permitem não prestar contas, não compensar, não indenizar os negros; no final das contas, são também poderosos interesses econômicos em jogo, ainda que não só. Por essa razão, políticas compensatórias ou de ação afirmativa são taxadas de assistencialistas por alguns de nossos entrevistados e são rotuladas como uma ameaça para os brancos, denotando o temor de que tais políticas ponham em xeque a estrutura de poder hoje concentrada nas mãos dos brancos.

Na universidade não é difícil perceber lugares sociais marcados a partir do pertencimento racial, principalmente após a garantia de acesso aos negros via política de cotas. A existência da cota racial já revela essa distância entre brancos e negros, pois a necessidade de sua implementação é um dado da ausência de indivíduos diferentes da norma na academia.

A cegueira ou daltonismo, como nomeia Bento, impede o branco de compreender que ele é privilegiado. Para o branco é esforço e conquista. Ele não enxerga ou silencia a estrutura branca que facilita a sua ocupação nos postos mais qualificados.

Outra questão se refere ao reconhecimento e à legitimação de referências de bases não eurocêntrica. Esse reconhecimento e legitimação, consideramos como uma atividade política no campo científico, pois tira do eixo a produção unilateral do Ocidente e a sua corporalidade branca como perspectiva única e fonte universal. Para tanto, as epistemologias outras, como os estudos da branquitude, devem fazer parte do conjunto de saberes que circulam no ambiente acadêmico, possibilitando à população negra o acesso a referências que indaguem as normatizações epistêmicas hegemônicas, pois estas são imposições coloniais geradoras de violências no cotidiano acadêmico a partir das micro agressões.

Assim sendo, é importante destacar toda a violência colonial e racial que a pessoa negra vivencia cotidianamente nas esferas sociais. Na academia, espaço de predominância branca, essas violências passam a ser denunciadas sistematicamente pela existência das cotas raciais, pois as tornam visíveis e discutíveis, quando questionam a urgência da composição deste espaço também por pessoas negras. É de se estranhar a ausência ou a presença mínima da negritude na universidade. As poucas negras e negros que lá circulam, diante da massificação da população branca, enfrentam maiores dificuldades em se estabelecerem em um ambiente gerenciado e organizado pela dominação e hierarquização racial.

Contudo, um dos principais desafios se encontra na estrutura embranquecida, a qual fornece um tratamento vantajoso para aqueles que são lidos socialmente pela branquura que carregam fenotipicamente, moralmente e ideologicamente. Afinal de contas, ser branco é ocupar um lugar socialmente aceito, percebido como natural, normal e universal.

O acesso de negras e negros à universidade, por meio da política de cotas raciais na pós-graduação, produz novos cenários ao exigir outras demandas para o atendimento das especificidades negras. Assim, é necessário a promoção de políticas internas para a permanência dos estudantes, por meio de ajuda de custos e de bolsas de estudo e pesquisa. É relevante reestruturar os currículos dos cursos e as referências teóricas para que a academia não se sustente somente por uma produção intelectual ocidental. Por isso, a urgência de pensamentos outros estarem instituídos na universidade não como opção em detrimento o ao pensamento branco, mas sim, como parte do pensamento científico. E isso só é possível com a presença da corporalidade negra nos quadros discentes e docentes, nos cargos de gestão e liderança.

Deste modo, de acordo com Piza (2014), a discriminação racial não é algo tão visível aos olhos dos brancos, e eles se sentem desconfortáveis quando abordados sobre questões raciais. Quando o negro está em um lugar de igualdade, ele não é avaliado pela competência e pelo mérito.

Por outro lado, o branco representa apenas a si mesmo, ele tem a sua individualidade garantida; logo, não representa nenhum grupo racial. De outro modo, quando se trata do negro, ele é o porta-voz da parcela negra da sociedade. Se o branco falha e é incompetente, isso não se deve à sua brancura. Mas, a acusação do erro ou da inexperiência da pessoa negra se deve ao seu pertencimento à negritude. Não é difícil escutar frases do tipo: “isso é coisa negro” ou “só podia ser negro”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As cotas raciais têm sido uma realidade no ensino superior brasileiro. Estamos atravessando um novo momento da política, com a sua formulação e instituição nos cursos de pós-graduação, propiciadas pela Portaria Normativa nº 13 de 11 de maio de 2016.

Assim, é importante compreender a radicalidade do ingresso de negras e negros na academia, exigindo mudanças substantivas e reais na estrutura e organização universitária. Aqui compreendemos a importância da inserção de outra matriz de pensamento distante da hegemonia ocidental, proporcionada pelos estudos da branquitude, que coloca em questão o sistema de vantagens e privilégios da pessoa branca.

Entendemos que a política de cotas raciais possibilita outros cenários, e é um canal para propagar o legado africano a afro diaspórico ao destacar histórias, existências e conhecimentos fora do lugar (branco), sem o uso de uma lente hierarquizante, como fizeram os modelos ocidentais de pensamento.

Tornar público esse legado está inteiramente relacionado com a defesa de um projeto humano capaz de contribuir para a extinção da dominação branca e para a conquista da liberdade negra, permitindo assim, na academia, o uso de uma matriz cultural de pensamento fora do eixo hegemônico.

A política de cotas raciais na pós-graduação, portanto, é um instrumento político e epistêmico que possibilita a (re)organização “na” e “da” academia que considere a pluralidade de saberes e de

corporalidades para além do domínio ocidental. Assim, as cotas raciais devem ser pensadas para além do ingresso de estudantes. Devem ser tomadas pela radicalidade que trazem com as indagações políticas-epistêmicas diante de uma estrutura hegemônica (branca).

REFERÊNCIAS

- ALENCASTRO, F. África, números do tráfico atlântico. *In: SCHWARCZ, L. M. e GOMES, F. (orgs.). Dicionário da escravidão e liberdade.* São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 60.
- BENTO, M. A. S. Branqueamento e branquitude no Brasil. *In: CARONE, I.; BENTO, M. A. S. (Orgs.). Psicologia social do racismo: estudos sobre branquitude e branqueamento no Brasil.* 6 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014, p. 25-57.
- BENTO, M. A. S. **Pactos Narcísicos no racismo: branquitude e poder nas organizações empresariais e no poder público.** 2002. 169 f. Tese (Doutorado em Psicologia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.
- BRASIL. MEC. Portaria Normativa nº 13, de 11 de maio de 2016. Dispões sobre a indução de Ações Afirmativas na Pós-Graduação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, n.90, 12 de maio 2016.
- CARDOSO, L. C. **O branco “invisível”:** um estudo sobre a emergência da branquitude nas pesquisas sobre as relações raciais no Brasil (Período: 1957-2007). (Dissertação de mestrado), Faculdade de Economia e Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, 2008.
- CARVALHO, J. J. Ações afirmativas na pós-graduação, na docência superior e na pesquisa: uma meta inadiável. *In: MOEHLECKE, S.; SILVÉRIO, R. V. (Orgs.). Ações Afirmativas nas políticas educacionais: o contexto pós-Durban.* São Carlos: EDUFSCAR, 2009, p. 133- 157.
- CARVALHO, J. J. As ações afirmativas como resposta ao racismo acadêmico e seu impacto nas Ciências Sociais brasileira. **Teoria e Pesquisa**, v. 1, n. 42-43, p. 303-340, jan./jul. 2003.
- GOMES, N. L. Para além das bolsas acadêmicas: ações afirmativas e o desafio da permanência dos (as) jovens negros (as) na universidade pública. *In: MOEHLECKE, S.; SILVÉRIO, R. V. (Orgs.). Ações Afirmativas nas políticas educacionais: o contexto pós-Durban.* São Carlos: EDUFSCAR, 2009.

- MUNANGA, K. **Prefácio**. *In*: MULLER, Tânia Mara Pedroso; CARDOSO, Lourenço. Branquitude: estudos sobre a identidade branca no Brasil. 1. ed. Curitiba: Appris, 2017, p. 9-13.
- PIZA, E. Porta de vidro: entrada para a branquitude. *In*: CARONE, Iray; BENTO, Maria Aparecida Silva (Orgs.). **Psicologia social do racismo: estudos sobre branquitude e branqueamento no Brasil**. 6 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014, p. 59-90.
- SCHUCMAN, L. V. **Entre o encardido e o branquíssimo: branquitude, hierarquia e poder na cidade de São Paulo**. 2ª Ed. São Paulo: Veneta, 2020.
- SILVA, F. C. **Ações afirmativa, tensões e relações raciais na educação: repercussão em torno da política de cotas a Universidade Federal de Alagoas**. 2014. 213 f. Dissertação (Mestrado em Educação em Educação), UFAL, Maceió, 2014.
- SILVA, P. B. G. **Ações afirmativas para além das cotas**. *In*: MOEHLECKE, Sabrina; SILVÉRIO, Roberto Valter (Orgs.). **Ações Afirmativas nas políticas educacionais: o contexto pós-Durban**. São Carlos: EDUFSCAR, 2009, p. 263-274.
- SILVA, P. E. da. O conceito de branquitude: reflexões para o campo de estudo. *In*: MULLER, Tânia Mara Pedroso; CARDOSO, Lourenço. **Branquitude: estudos sobre a identidade branca no Brasil**. 1. ed. Curitiba: Appris, 2017, p. 19-32.

CAPÍTULO 37

POLÍTICAS CURRICULARES DE FORMAÇÃO DOCENTE NO CONTEXTO NEOLIBERAL: TRINTA ANOS DE TRAJETÓRIA

Luciane Silva de Souza
Márcio Bernardes de Carvalho

Resumo: A discussão acerca da formação docente é histórica e repleta de desafios e perspectivas, movida por documentos legais que ratificam uma postura ideológica prejudicial à formação crítico-reflexiva e às práticas educativas na escola. Nesse viés, refletir sobre as políticas educacionais nos faz perceber que o currículo é central na legitimação do que ocorre dentro das universidades e os impactos na sala de aula das escolas, principalmente, as escolas públicas. Isso porque os discursos dos textos legais normatizam ideologias que visam reforçar o tipo de sociedade que o país quer moldar. O nosso recorte é fundado nos últimos 30 (trinta) anos e temos como objetivo: analisar a influência do neoliberalismo nas políticas curriculares de formação docente a partir da década de 1990 até os dias atuais, no Brasil. O questionamento que impulsionou esta pesquisa foi: como o neoliberalismo contribuiu para ‘o desenho’ que se formou no currículo e, por consequência, no perfil da formação de professores nas últimas décadas? A pesquisa proposta é de base metodológica teórico-descritivo-analítica; é, ainda, bibliográfica, documental e descritiva e, como método, utiliza-se do histórico-dialético. Percebemos, com a pesquisa, que o currículo de formação de professores, da forma como caminha, enveredou a identidade e a formação docente para um campo espinhoso em que observamos uma desqualificação e uma desprofissionalização cada vez mais latente e incoerente com uma formação crítico-reflexiva.

INTRODUÇÃO

A escola de Educação Básica brasileira bem como os cursos superiores de formação docente vivenciam um **contexto de reformas**, empreendidos, no Brasil, principalmente, a partir da década de 1990, tiveram como foco central: a internacionalização das políticas educacionais tendo como mola-mestra o currículo da formação de professores e o currículo da educação básica; mercantilização da educação.

Tais arranjos, elegem mais alguns desafios, além dos já presentes no contexto brasileiro, para os cursos de formação docente: formação aos moldes tecnicistas, mecanizada e o sucateamento das escolas e das universidades públicas. Porque,

As reformas educacionais neoliberais introduzidas a partir de 1990 salientam a relação entre qualidade de ensino e competência dos professores, mas as finalidades educativas e o tipo de currículo que propagam tendem a resvalar para a **desqualificação e desprofissionalização dos professores**, com graves consequências para a educação escolar pública (Silva; Zanatta, 2018, p. 253, **grifo nosso**).

É um verdadeiro pacote de maldades empreendidas contra a educação laica, pública, gratuita e democrática dentro de um país diverso como o nosso e contra a profissão e a identidade docente.

As colocações postas anteriormente fazem perceber que mesmo sendo compreendida como um direito social, garantida constitucionalmente, a educação adquire sob a égide do modo de produção capitalista, valor de distinção e de classificação dos sujeitos no contexto da sociedade (**de classes**) e a iguala à mercadoria, a qual poucos têm acesso com equidade, conforme dispõe Frigotto (2010). Nesta perspectiva, percebemos ao longo do tempo é que as consequências são sentidas na padronização e no controle “[...]da educação pública pelo mercado, lógica reforçada e reconfigurada nas atuais reformas educacionais sob a orientação dos reformadores empresariais” (Caetano; Costa; Matos, 2021, p. 225).

Refletindo sobre a problematização acerca dos desafios e das perspectivas para formação docente fundadas em documentos legais

e nas discussões sobre as **reformas** empreendidas no contexto neoliberal nos últimos 30 (trinta) anos, o questionamento norte de nossa escrita é: como o neoliberalismo contribuiu para ‘o desenho’ que se formou no currículo e, por consequência, no perfil da formação de professores nas últimas décadas?

A partir deste questionamento temos como objetivo geral: analisar a influência do neoliberalismo nas políticas curriculares de formação docente a partir da década de 1990 até os dias atuais, no Brasil. E, como objetivos específicos: discutir a inserção do neoliberalismo no contexto educacional brasileiro e, conseqüentemente, nas políticas educacionais; apresentar como o neoliberalismo influencia o currículo e as políticas para formação docente; descrever os documentos norteadores mais expressivos que compõem a política de formação docente na segunda metade da década de 1990 (1996, 1999); nos anos 2000 (2001, 2002); e, mais recentemente, em 2015 e 2019.

A pesquisa que aqui se desenvolve é de base metodológica teórico-descritivo-analítica; e, como método, utiliza-se do histórico-dialético. Para análise, utiliza-se da pesquisa documental, com levantamento de dados nos documentos oficiais nas últimas 3 (três) décadas (da década de 1990 até os dias atuais) para discutir as contradições existentes dentro deste panorama de construção de políticas curriculares para formação de professores, o que de uma forma ou de outra, delinea a própria identidade docente. Ainda, a pesquisa é bibliográfica e descritiva e segue uma abordagem qualitativa na análise dos dados.

As discussões deste texto se dão em três tópicos nucleares. O primeiro discute alguns pontos acerca do neoliberalismo na educação e nas políticas educacionais brasileiras, particularmente, a partir da década de 1990; O segundo tópico trata da influência do neoliberalismo nas políticas curriculares de formação de professores, a fim de trazer à tona a maneira como este têm minado uma formação consistente, coerente e crítico-reflexiva aos professores a tornando aligeirada, superficial e fragmentada; e, o terceiro descreve as políticas de formação e professores a partir dos documentos

norteadores, tendo como foco as Portarias, Resoluções, Leis e Decretos (mais expressivos) que tratam da formação e do currículo, o que compreendemos que contribui para desconstruir a identidade docente.

AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS E O NEOLIBERALISMO

Tentam nos fazer acreditar que é uma reforma da escola, mas é na realidade uma liquidação. (Gilles Deleuze)

A trajetória histórica das políticas educacionais, no Brasil, mostra uma relação bastante estreita com a forma conservadora e patrimonialista com a qual o Estado e a própria sociedade foram forjados ao longo do tempo (Santos, 2011; Nogueira, 2017). Dessa forma, em um contexto cujas bases foram fundadas no modelo econômico agroexportador e na mão de obra escrava, a preocupação com o direito à educação apareceu muito tardiamente e até hoje é constantemente atacada.

Enquanto a Europa constituía, no final do século XIX, o seu sistema nacional de educação, o Brasil, segundo Sposito (1984), inicia seu processo de massificação das vagas em escolas públicas para a classe trabalhadora somente a partir de 1940 e mitigava a possibilidade de um “sistema” com uma organização de um Estado liberal que servia apenas para atender aos interesses políticos e econômicos das classes dominantes, adaptando-os a uma estrutura social marcada por acordos, pela concentração de terras, riquezas e saber – o capital cultural, o capital econômico, o capital simbólico e o capital social (Bourdieu, 2001; Laval, 2020), o que, do ponto de vista da trajetória histórico-social e política, não mudou muito e até se acentuou nos últimos 30 anos.

Laval (2019) deixa claro que as mudanças ocorridas no ensino por meio de sucessivas **reformas** trazem em seu bojo, uma lógica implementada por uma ideologia hegemônica. Tal lógica do capital na educação foi trazida para o Brasil e para outros países do mundo por estes organismos internacionais como a Organização das Nações Unidas (ONU), o Fundo Monetário Internacional (FMI), a

Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura (UNESCO), o Banco Mundial (BM), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Organização Mundial do Comércio (OMC), a organização para cooperação e desenvolvimento econômico (OCDE). Segundo o autor, as organizações internacionais: [...]além de sua força financeira, tendem a representar cada vez mais um papel de centralização política e normatização simbólica. Ainda que trocas entre sistemas escolares não sejam novidade, nunca esteve tão claro que um modo homogêneo pode tornar-se o horizonte comum dos sistemas de ensino nacionais” (Laval, 2019, p. 19)

Ao contextualizar o neoliberalismo Saviani (2020, p. 11) apresenta a seguinte reflexão “A nova ordem socioeconômica e política então instaurada recebeu o nome de ‘neoliberalismo’ que reflete os rumos tomados pela política mundial após a ascensão de Margaret Thatcher, na Inglaterra, [...], de Ronald Reagan, nos Estados Unidos, [...] e de Helmut Kohl, que governou a Alemanha”.

Para este autor, o neoliberalismo agia (e ainda age) para combater o Estado regulador visando o retorno ao Estado liberal descrito nas obras clássicas. No Brasil, alguns autores acreditam que o ápice das políticas neoliberais se deu durante os governos (dois mandatos) de Fernando Henrique Cardoso – PSDB (1995-2002), porém é possível verificar que após o desastre causado pela Ditadura Militar nas políticas educacionais e a não responsabilização dos militares pelos crimes cometidos durante a ditadura (conciliação entre classes), criou-se um ambiente de tentativa de recomposição das políticas sob o domínio da burguesia (a mesma classe que apoiou e patrocinou o golpe militar de 1964).

É preciso lembrar que a Ditadura Militar, após 21 anos de regime autoritário, deixa como legado 21% da população (20.456.765 brasileiros), em 1986, sem instrução ou com menos de um ano de estudo (Brasil, 1987). Estes mais de 20 milhões de brasileiros estavam localizados na área urbana (51%) e no campo (49%).

Exemplo da materialização deste contexto foi a derrota dos trabalhadores nos debates sobre a hoje aprovada Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB (Lei 9.394/1996), que teve sua primeira

versão apresentada pelo então Deputado Octávio Elísio, no ano de 1988. Em relação às leis aprovadas durante a ditadura militar (Lei Nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, que versou sobre o Ensino Superior e Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971, que versou sobre ensino de 1º e 2º graus), a LDB N. 9.394/1996 apresenta avanços. Contudo, na comparação com a proposta de legislação apresentada e discutida entre trabalhadores da educação, a legislação deixou a desejar. Aprova-se, assim, uma legislação, conforme Saviani (2011, p. 227), “minimalista” e “compatível com o Estado mínimo”.

Para Carvalho (2017, p. 127), “Em síntese, a LDB aprovada em 1996 teve momentos de intensas lutas ideológicas, o processo poderia ter sido de uma mediação entre os interesses colocados, mas o substitutivo de Darcy Ribeiro não permitiu essa disputa de teses, privilegiando um texto que na prática não organiza o público e deixa livre o privado”.

É neste contexto de legislação nacional minimalista que surgem as normativas para a formação de professores, todas determinadas pela fragilidade da lei maior e pela correlação de forças favorável aos interesses da classe dominante local (dependente e subserviente aos interesses das grandes corporações).

Essas políticas educacionais chegaram revestidas do discurso de ‘educação para todos’, principalmente a partir da Declaração de Educação para Todos, da década de 1990, após a Conferência de Jomtien, Tailândia; da Declaração de Salamanca, de 1994 e outras Conferências e reuniões internacionais, juntamente com a garantia de direitos de aprendizagem, que já consumiam longa lista de discussão nesse viés, quase duas décadas antes e engrossou argumentos pró-educação com crescimento nos últimos 30 anos de Movimento de extrema-direita, ultraconservadores.

Para encerrar este item é necessário retomar alguns pontos centrais da discussão. O **primeiro** é compreender o neoliberalismo como uma nova ordem socioeconômica e política que busca combater o Estado regulador e retomar o Estado liberal conforme descrevem as obras clássicas.

O **segundo ponto** importante é compreender que, após o fim da ditadura militar (1985), o Brasil inicia sua retomada democrática instaurando práticas conciliatórias que visavam atender os interesses da classe dominante e principalmente dos militares (que não seriam investigados por seus crimes), o que criou um ambiente de incentivo às liberdades democráticas e à reconstrução do país, porém sob intervenção permanente das forças reacionárias que apoiaram a ditadura militar e conspiravam (e ainda conspiram) contra a educação da classe trabalhadora.

INFLUÊNCIAS DO NEOLIBERALISMO NAS POLÍTICAS CURRICULARES DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES

A curto prazo os confunde, a longo prazo os desmobiliza.
(Gimeno Sacristán)

Sacristán (2013) conceitua currículo como política, poder e controle, além de afirmar que ele – currículo – molda as práticas pedagógicas dos professores e, como não poderia deixar de ser, molda os estudantes e Silva (2022) deixa claro que o currículo é uma questão de identidade e de subjetividade e este acaba por fazer com que nos tornemos quem somos. Não se trata apenas de conhecimento, porque o conhecimento curricular está ligado diretamente aquilo que somos e “naquilo que nos tornamos: na nossa identidade, na nossa subjetividade. Talvez, possamos dizer que, além de uma questão de conhecimento, o currículo é também uma questão de identidade”. (Silva, 2022, p. 15)

Para chegar a regulamentar esta organização curricular articulada, foi necessário levar aos professores a culpa pelas mazelas da educação, colocando a sua formação em xeque e, ainda em meados da década de 1990 afirmar que o currículo de formação de professores era inadequado e não atendia às carências dos estudantes (má qualidade do ensino, evasão escolar e repetência), isto é, era ratificar que os professores eram obstáculos à formação de cidadãos preparados para a ‘sociedade moderna’. O que se vê atualmente, nas inúmeras normas que regulamentam a educação básica, a formação

de professores, as políticas curriculares e, que compõem o conjunto de políticas educacionais, são escancaradas ações como dispõem Shiroma, Moraes e Evangelista (2007, p. 82),

As diretrizes curriculares pautadas na formação de valores, atitudes e comportamentos, articulam-se, pois, de uma parte, à centralidade conferida ao professor na realização do plano governamental e, de outra, àquelas competências que assegurariam a empregabilidade, tanto de professores quanto de alunos. Daí indicar que todo conteúdo de ensino deve estar radicado na praticidade, no ensinar o que é imediatamente significativo, aplicável e útil. Esse encaminhamento deveria conduzir à formação do cidadão produtivo.

O citado 'cidadão produtivo' remonta a contradição da separação entre trabalho intelectual e trabalho manual (Marx, Capítulo 14, 2013) e indica que a 'liberdade', defendida como 'descentralização' defendida no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932 (Azevedo, *et. al.*, 1932) não se comprovou na estruturação da escola pública brasileira. A necessidade de impor uma profissionalização, seja para professores (nas reformas da formação docente), seja para alunos (nas reformas da educação básica) é uma tendência e também uma regularidade histórica das intituladas 'reformas', o que serve como narrativa para deslegitimar a formação docente enquanto construção teórico-prática dos professores.

Todo o discurso de 'educação para todos', estreitamente ligada à uma lógica de capital que não visa formar o sujeito do ponto de vista emancipatório-crítico e reflexivo, libertário. É o que se vê no currículo hoje, em termos de competências, habilidades, atitudes não é nada novo. De acordo com Frigotto (2010)

A educação no Brasil, particularmente nas décadas de 1960 e 1970, de prática social que se define pelo desenvolvimento de conhecimentos, habilidades, atitudes, concepções de valores articulados às necessidades e interesses das diferentes classes e grupos sociais, foi reduzida pelo economicismo, a mero fator de produção – 'capital humano'. Asceticamente abstraída das relações de poder, passa a definir-se como uma técnica de preparar recursos humanos para o processo de produção. Essa concepção de educação como 'fator econômico' vai constituir-se numa espécie de fetiche, um poder em si que, uma vez adquirido, independentemente das relações de força e de classe, é capaz de

operar o ‘milagre’ da equalização social, econômica e política entre indivíduos, grupos, classes e nações. (F, 2010, p. 20)

Os impactos vêm de forma avassaladora com as reformas na educação básica e na formação de professores aos preceitos do modo de produção capitalista, cujos objetivos nunca se cumprem, dentro da escola e das salas de aula, significativamente. Aliás, reforma da educação tornou-se quase um estereótipo no cenário nacional que induz a levantar discursos acerca de seus reais objetivos e de sua efetividade e, geralmente, servem, e já serviram, ao longo do processo como elemento que satisfaz as políticas de ‘governo’ e não de ‘Estado’. Estes [professores] responsabilizados e culpabilizados pela má ‘qualidade no ensino’, quando nem se caracteriza e conceitua esta qualidade. Tal colocação somente mostra o quanto a responsabilização e culpabilização por uma educação que desconstrói a figura do professor e da educação pública.

A mesma lógica do capital, em um primeiro ato travestida de liberdade contra “o centralismo estéril e odioso” (Azevedo, 1932, p. 07) agora, sem nenhuma autocrítica ou contextualização histórica se propõe a criar padronizações normativas e curriculares, mas sem dar condições materiais através de recursos (humanos, materiais e financeiros) em quantidade e qualidade mínima para as escolas. Surgiram assim os Parâmetros Curriculares Nacionais, PCN, que trouxeram, como afirmam Lima e Sena (2020), conceitos que aparecem durante as próximas duas décadas e chegam a nós (com raras distinções), via Base Nacional Comum Curricular (2017; 2018) e via BNC – Formação (2019): como gestão, flexibilidade, competências, habilidades, valores, atitudes, projetos, metas, indicadores. Tais conceitos são cruciais e se tornaram evidentes em todos os documentos normativos atuais e “anunciam e concretizam um alinhamento ‘definitivo’ da educação brasileira com os princípios e propósitos do capitalismo global”.

DOCUMENTOS CURRICULARES E A FORMAÇÃO DE PROFESSORES: O QUE MUDOU EM TRINTA ANOS?

Este tópico tem como objetivo tratar de algumas regulamentações trazidas nos documentos normativos que dispõem sobre a formação de professores para educação básica nestes últimos 30 anos (pós-década de 1990). Para tanto, iniciaremos trazendo para a reflexão a colocação de Dourado (2007), quando o pesquisador afirma que toda a legislação educacional foi influenciada por compromissos firmados não apenas nacionalmente, mas internacionalmente e por organismos multilaterais e recepcionados de modo natural pelos gestores das políticas públicas. Isto reforça a discussão que traçamos para nossa escrita, de que o neoliberalismo, nestes últimos 30 anos tem influenciado diretamente as políticas educacionais com impactos na formação de professores e na educação básica, em especial no currículo.

Shiroma, Moraes e Evangelista (2007) trazem à reflexão a formação docente como articulada pelo Banco Mundial, pela Unesco, dentre outros organismos, os quais colocam o professor como 'protagonista' do mundo moderno/contemporâneo, por isso necessário ser 'profissionalizado', ou seja, precisa 'saber fazer', que é 'competência' da atualidade. Sobre estas questões Freitas (1995, p. 120) afirma:

a) o **ensino básico e o técnico** vão estar na mira do capital pela sua importância na preparação do novo trabalhador; b) **a didática e as metodologias** de ensino específicas (em especial alfabetização e matemática) vão ser objeto de avaliação sistemática com base nos resultados (aprovação que geram); c) a "nova escola" que necessitará de uma "nova didática" **será cobrada também por um "novo professor"** todos alinhados com as necessidades de um "novo trabalhador"; d) **tanto na didática como na formação do professor haverá uma ênfase muito grande no "operacional"**, nos "resultados" – a didática poderá restringir-se, cada vez mais, ao estudo de métodos específicos para ensinar determinados conteúdos considerados prioritários, e a formação do professor poderá ser aligeirada do ponto de vista teórico; e) os determinantes sociais da educação e o debate ideológico poderão vir a ser considerados secundários – uma "perda de tempo motivada por um excesso de politização da área educacional" (**Grifo nosso**).

O que se observa nas reflexões trazidas é que Dourado (2007), Freitas (1995) e Shiroma, Moraes e Evangelista (2007) reconhecem os impactos do neoliberalismo nas políticas e educacionais e Freitas (1995), ainda na década de 1990, e a articulação com que isso foi introjetado na educação.

A regulamentação da formação no ensino superior para docência na educação básica se dá por meio do Decreto nº 3.276, de 6 de dezembro de 1999, que segue o artigo 61 e 63 para normatizar a forma em que isto se efetivará. Os cursos devem seguir requisitos (expressos nos incisos do artigo 2º do Decreto nº 3.276), dentre eles: **possibilidade de complementação de estudos, de modo a permitir aos graduados a atuação em outra etapa da educação básica; formação básica comum**, com concepção curricular integrada, de modo a assegurar as especificidades do trabalho do professor na formação para atuação multidisciplinar e em campos específicos do conhecimento. A formação seria exclusivamente nos cursos normais superiores. Sobre este Decreto, Shiroma, Moraes e Evangelista (2007, p. 91) afirmam que

Mas as indicações contidas nesse decreto não esgotam as estratégias governamentais. Para encontrar a urgente solução do déficit educacional, convoca a colaboração de outros setores governamentais e não-governamentais. Subjaz ao espírito da exclusão social pela educação, desígnios menos nobres, o favorecimento das instituições privadas que foram elementos importantes para consolidar o consenso.

O Decreto 3.276/99 (Brasil, 1999) delibera que o Conselho Nacional de Educação definirá as Diretrizes curriculares nacionais para a formação de professores da educação básica e sua operacionalização cria um ambiente fértil para a mercantilização.

A Resolução CEB nº 2, de 19 de abril de 1999, que institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Docentes da Educação Infantil e dos anos iniciais do Ensino Fundamental, em nível médio, na modalidade Normal, configura uma contradição entre a exigência de formação de nível superior como prioridade de qualidade.

Em 2000, com o Decreto nº 3.554, de 07 de agosto, houve alteração no sentido de regulamentar que essa formação ocorreria ‘preferencialmente’ e não mais ‘exclusivamente’ (como instituiu o Decreto nº 3.276, de 1999) em cursos normais superiores. Então, abriu-se novamente outras possibilidades para formação docente para atuar na Educação Infantil e nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental.

O que se viu à época da publicação do Decreto nº 3.554/2000 foi a corrida dos docentes que atuavam nestas etapas da Educação Básica e mesmo os que tinham o antigo Magistério (Ensino Médio/2º grau) buscarem os bancos das instituições de ensino superior para obterem o referido diploma. Este obtido, muitas das vezes, de forma precarizada, superficial e aligeirada, nas instituições privadas (e, algumas públicas estaduais ou municipais – públicas de direito privado), por meio das chamadas ‘parceladas’ ou ‘concentradas’ ou nomes semelhantes que se referiam à forma como este curso era realizado. Geralmente, aos finais de semana (sexta à noite, sábado e domingo o dia ‘todo’), de quinze em quinze dias ou uma vez por mês, no período de dois anos.

O Parecer nº 9/2001 já vislumbrava o problema que vivenciamos e de forma mais acentuada quando se reflete sobre o disposto na Resolução nº 02/2019 – BNC - Formação: “[...] as **deficiências da estrutura curricular e, inclusive, a abreviação indevida dos cursos, na forma de licenciaturas curtas e de complementação pedagógica, frequentemente simplificaram tanto o domínio do conteúdo quanto a qualificação profissional** do futuro professor” (Brasil, 2001, grifo do autor).

Uma leitura, no mínimo, interessante, de outro artigo emblemático da LDB, é o artigo 61, que mudou sua redação em 2009, inclusive com inclusões de incisos (como foi o caso do inciso III e do parágrafo único e seus incisos), como determinou a Lei nº 12.014, de 6 de agosto de 2009. Depois, mudou novamente, com redação dada pela Medida Provisória nº 746, de 2016 e, mais recente, teve inclusão também de incisos, pela Lei nº 13.415, de 2017. O discurso trazido à tona desconsidera a formação consistente dos professores e, se aprofundarmos nestes mesmos documentos, trazem um currículo

direcionado. Avançamos em algumas questões, do ponto de vista da trajetória histórica, mas retrocedemos em muitos outros.

Válido refletirmos também o fato de que o ensino e a aprendizagem enquanto concepções, a partir da LDB, o que impacta diretamente na formação de professores, são imbuídas de “um tradicionalismo comportamentalista, um tecnicismo profissionalizante e finalmente um construtivismo mercadológico sociocultural”, conforme Cortela e Nardi (2015).

Em 2015, a Resolução CNE/CP nº 2, de 1º de julho, define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial em nível superior (cursos de licenciatura, cursos de formação pedagógica para graduados e cursos de segunda licenciatura) e para a formação continuada.

Segundo Dourado (2015), as associações e entidades representativas dos professores participaram ativamente de toda a construção das diretrizes que estão dispostas no documento de 2015. Isto nos revela um cenário ao menos com algumas perspectivas positivas para formação de professores. Ainda, o documento normativo é mais elaborado, mais consistente e denota uma articulação mais coerente com os anseios dos docentes e das associações que lhes representam e algumas pautas de luta de décadas. É um documento que deixa claro a interface e a indissociabilidade entre ensino e pesquisa e extensão e a formação inicial e continuada. Um avanço em relação às Diretrizes de 2002, que perdeu seu espaço e em algumas instituições de educação superior nem chegou a ser colocada efetivamente em prática, porque foi abafada pela Resolução CNE/CP nº 02, de 20 de dezembro de 2019 (BNC-Formação), já trazendo o alinhamento à BNCC, da Educação Básica.

Em 2019, a BNC-Formação ao definir o docente e a sua formação, quando dispõe que formação docente requer desenvolvimentos das competências gerais dispostas na Base Nacional Comum Curricular e as aprendizagens essenciais. Tanto as competências gerais, quanto as específicas e as habilidades correspondentes a elas, que precisam ser aprendidas pelo docente estão no Anexo da BNC-Formação.

O fato de realizar constantes reformas que necessariamente impactam no currículo da educação básica e no currículo de formação de professores, no sentido de mascarar as mazelas do contexto educacional, faz com que os termos habilidades e competências, que pululam em documentos normativos desde a década de 1990, ganhem destaque e força. Para compreender o quanto esses termos já estavam presentes nos documentos normativos, basta retomar a LDB, as Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação Básica, os Parâmetros Curriculares Nacionais e as Diretrizes Curriculares de formação de professores para Educação Básica (Resolução CNE/CP Nº 01, de 2002).

CONCLUSÕES

Em uma sociedade que vive com força os impactos das reformas neoliberais, com a mercantilização do trabalho docente e a internacionalização das políticas educacionais, repleta de retrocessos em todos os âmbitos dentro do cenário educacional, urge uma formação consistente, calcada em uma *práxis* que possibilite a reflexão para que se resista ao que tem sido proposto nos documentos oficiais, o saber-fazer (tecnicista e mecânico).

O que se percebe, dessa forma, nestas conclusões (in)conclusivas é a limitação (muito limitante) das reformas da educação, levada à cabo pelos preceitos capitalistas que faz com que os objetivos educacionais nunca se cumpram, dentro da escola e das salas de aula. Professores estes culpados e responsabilizados pela má qualidade do ensino, quando nem se caracteriza e conceitua o que vem a ser a tal qualidade porque se isto ocorrer, colocarão em xeque muitos dos discursos que acompanham os documentos curriculares que só escondem e mascaram as ideologias que lhes são fundantes.

Trazendo aqui principalmente 05 (cinco) documentos de décadas diferentes e que tratam da formação de professores (Lei nº 9.394/96; Decreto 3.276 de 1999; Resolução CNE/CP nº 02/2002; Resolução nº 02/2015; Resolução CNE/CP nº 02/2019), é possível tecer algumas inferências:

1. A LDB é minimalista e não organiza o setor público, ao mesmo tempo não regulamenta o setor privado, deixando-o 'livre';

2. As orientações dos organismos internacionais ligados ao capital priorizam a desregulamentação dos sistemas educacionais dos países periféricos criando uma subordinação as imposições destes mesmos organismos e também da produção científica dos países desenvolvidos que estão no centro do capitalismo;

3. A Diretriz de 2002 trouxe para o cenário educacional algo diferente, porque tenta traçar um perfil formativo para o docente da educação básica até então sem um viés;

4. A norma de 2015 tem características progressistas por se tratar de uma produção coletiva dialogada com amplos setores da educação brasileira, mas também possui limitações quando da sua implementação em um país continental e com múltiplas desigualdades;

5. A resolução de 2019, quando comparada a de 2015, se caracteriza como um retrocesso, suas diretrizes induzem a uma formação aligeirada e rasa (sem conteúdo). Como norma está alinhada aos preceitos dos organismos internacionais, porém em conflito com os interesses da classe trabalhadora;

6. Existe uma contradição objetiva em todas as legislações e normativas, elas impõem uma nova (ou antiga) concepção de educação e formação sem garantir, objetivamente, que as condições materiais mínimas estejam garantidas na escola. Esta idealização de que todos estão no mesmo lugar, vivendo contradições próximas aumenta o abismo entre o proclamado e o realizado na escola;

Ora, com o currículo como está posto, com as instituições sucateadas, sem verbas, sem reformas estruturais, sem material pedagógico, sem formação continuada para os professores e com formações iniciais aligeiradas e fragmentadas para estes, como melhorar o retrato que se moldou para educação?

A educação não deve e não pode se submeter ao perverso jogo que se engendra para formação de professores e para formação dos alunos na Educação Básica. Para isso, é necessário compreender o que os documentos ideologicamente regulamentam e partir de 4

concepções que importam no campo da formação de professores e que precisam estar devidamente postos: I) concepção de professor; II) concepção de formação inicial; III) concepção de formação continuada; IV) concepção de trabalho docente (Silva, 2020).

A tessitura de um diálogo no sentido de perceber as articulações que vem se delineando ao longo das últimas décadas é, no mínimo, urgente para que se compreenda o cenário educacional em suas movimentações e o quanto tem sido caracterizado para os fins de um mercado que visa apenas formar pessoas para atingir os anseios da lógica capitalista.

É necessário entender não o que o currículo é, somente, mas o que ele faz por meio das políticas curriculares postas: moldando as identidades e as subjetividades das pessoas na escola e para além dela em um alinhamento internacional às demandas do modo de produção.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Fernando de. et. al. **Manifesto dos pioneiros da Educação Nova**. Brasil, 1932. Disponível em https://www.histedbr.fe.unicamp.br/pf-histedbr/manifesto_1932.pdf. Acesso em: 01 fev. 2024.

BOURDIEU, Pierre. **Escritos de educação** (org. introd. E nota de Maria Alice Nogueira e Afrânio Mendes Catani). 3 ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 2001.

BRASIL. **Anuário Estatístico do Brasil 1986**. Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. 2 ed., Rio de Janeiro, RJ, 1987.

BRASIL. **Decreto 3.276 de 06 de dezembro de 1999**. Brasília, 1999. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3276.htm#:~:text=DECRETO%20No%203.276%2C%20DE,vista%20o%20disposto%20nos%20arts. Acesso em: 31 jan. 2024

BRASIL. **Decreto 3.554 de 07 de agosto de 2000**. Brasília, 2000. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3554.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%203.554%2C%20DE%207

,b%C3%A1sica%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias. Acesso em: 04 fev. 2024.

BRASIL. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm Acesso em: 04 fev. 2024.

BRASIL. **Lei nº 12.014, de 6 de agosto de 2009**. Brasília, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12014.htm Acesso em: 03 fev. de 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017**. Brasília: 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13415.htm Acesso em: 30 jan. 2024.

BRASIL. **Medida Provisória nº 746, de 22 de setembro de 2016**. Brasília: 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/mpv/mpv746.htm Acesso em: 31 jan. 2024.

BRASIL. **Parecer CNE/CP nº 09, de 08 de maio de 2001**. Brasília: CNE/CP, 2001. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/009.pdf> Acesso em: 05 fev. de 2024.

BRASIL. **Resolução CEB nº 2, de 19 de abril de 1999**. Ministério da Educação – MEC, Conselho Nacional de Educação – CNE, 1997. Disponível em http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rc_eb02_99.pdf. Acesso em: 04 fev. 2024.

BRASIL. **Resolução CNE/CP nº 02, de 22 dezembro de 2017**. Disponível em: https://normativasconselhos.mec.gov.br/normativa/view/CNE_RES_CNECPN22017.pdf?query=curriculo. Acesso em: 30 jan. 2024.

BRASIL. **Resolução CNE/CP nº 2, de 1º de julho 2015**. Brasília: CNE/CP, 2015. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/agosto-2017-pdf/70431-res-cne-cp-002-03072015-pdf/file> Acesso em: 31 jan. 2024.

BRASIL. **Resolução n. 02, de 20 de dezembro de 2019**. Brasília: CNE/CES, 2019. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/dezembro-2019-pdf/135951-rcp002-19/file> Acesso em: 05 fev. 2024.

CAETANO, Vivianne Nunes da Silva; COSTA, Eliane Miranda; MATOS, Cleide Carvalho. A BNC- Formação e seus efeitos no curso de Pedagogia: apontamentos críticos. *In*: OLIVEIRA, Ana Maria

Vergne de Moraes; UCHÔA, Antônio Marcos da Conceição; SENA, Ivânia Paula Freitas de Souza; GONÇALVES, Maria Elizabeth Souza (orgs). **Diálogos Críticos**. Vol. 4. Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2021. p.224-251.

CARVALHO, Marcio Bernardes de. **Juventude, ensino médio e trabalho: função social do ensino médio, uma análise crítica**. Dissertação, Universidade Tuiuti do Paraná, Curitiba, 2017. Disponível em: <https://tede.utp.br/jspui/handle/tede/1205>. Acesso em: 04 fev. 2024.

CORTELA, Beatriz Saleme Corrêa. NARDI, Roberto. Formação Inicial de professores de física: novas diretrizes, antigas contradições. *In: Formação inicial de professores de físicas em universidades públicas*: estudos realizados a partir de reestruturações curriculares. São Paulo: Livraria da Física, 2015.

DOURADO, Luis F. 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.

DOURADO, Luis F. **Políticas e gestão da educação básica no Brasil**: limites e perspectivas. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 921-946, out. 2007. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.com.br>. Acesso em: 04 fev. 2024.

EISENBACH NETO, Filinto Jorge; CAMPOS, Gabriela Ribeiro de. **O impacto do neoliberalismo na educação brasileira**. *In: XIII Congresso Nacional de Educação: formação de professores, contextos, sentidos e práticas*, Curitiba, 2017.

FREITAS, Luiz Carlos de. **Crítica da organização do trabalho pedagógico e da didática**. Campinas: Papyrus, 1995.

FRIGOTTO, G. Os delírios da razão: crise do capital e metamorfose conceitual no campo educacional. *In: APPLE, M. W. - [et al]. GENTILI, P. (Org.). Pedagogia da exclusão*. 17 ed. Petrópolis- RJ: Vozes, 2010, p. 20-98.

GOMES, Albiane Oliveira; LIMA, Francisco Williams Campos. A introdução da lógica mercantil nas políticas públicas educacionais. *In: BRITO, Ana Paula; VALE, Cassio; SOUSA, Leila. Políticas públicas*

educacionais e a mercantilização da educação no Brasil. Curitiba: CRV, 2019.

LAVAL, Christian. **A escola não é uma empresa:** o neoliberalismo em ataque ao ensino público. São Paulo: Boitempo, 2019.

LAVAL, Christian. **Foucault, Bourdieu e a questão neoliberal.** São Paulo: Elefante, 2020.

LIMA, Átila de Menezes; SENA, Ivânia Paula Freitas de Souza. A pedagogia das competências na BNCC e na proposta da BNC de formação e professores: a cartada para uma adaptação massiva da educação à ideologia do capital. *In:* UCHÔA, Antonio Marcos da Conceição; LIMA, Átila de Menezes; SENA, Ivânia Paula Freitas de Souza. **Diálogos críticos volume 2 - Reformas educacionais:** avanço ou precarização da educação pública. Porto Alegre: Editora Fi, 2020.

MARX, Karl. **O Capital:** crítica da economia política. Livro I: o processo de produção do capital. São Paulo: Boitempo, 2013.

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

NOGUEIRA, Maria Zuleide de Lima. Políticas Públicas Educacionais: Desafios da Inclusão no Ensino Regular. Id on Line **Rev. Psic.** V.10, N. 33. Supl. 2. Janeiro 2017 - ISSN 1981-1179 Edição eletrônica em <http://idonline.emnuvens.com.br/id>. Acesso em: 04 fev. 2024

SACRISTÁN, José Gimeno. O que significa currículo? *In:* SACRISTÁN, José Gimeno (org) **Saberes e incertezas sobre currículo.** Porto Alegre: Penso, 2013, p. 16-35.

SANTOS, Kátia Silva. Políticas Públicas Educacionais no Brasil: tecendo Fios. Simpósio Anpae, 2011. Disponível em: <https://anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompleto/comunicacoesRelatos/0271.pdf> Acesso em: 04 fev. 2024.

SAVIANI, Dermeval. A defesa da escola pública na perspectiva histórico-crítica em tempos de suicídio democrático. **Revista Nuances:** Estudos sobre Educação, Presidente Prudente - SP, v. 31, n.esp.1, esp.012020, p.03-22, dez.2020, ISSN: 2236-0441. DOI: 10.32930/nuances.v31iesp.1.8279.

SAVIANI, Dermeval. **A nova lei da educação: trajetória, limites e perspectivas.** Campinas: Autores Associados, 2011.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia Marcondes de; EVANGELISTA, Olinda. **Política Educacional**. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007.

SILVA, Iraci Balbina Gonçalves; ZANATTA, Beatriz Aparecida. O professor e sua formação na perspectiva dos organismos internacionais multilaterais. In: LIBÂNEO, José Carlos; FREITAS, Raquel Aparecida Marra da Madeira (Orgs.). **Políticas educacionais neoliberais e escola pública**: uma qualidade restrita de educação escolar. 1 ed. Goiânia: Editora Espaço Acadêmico, 2018, p. 253-276.

SILVA, Kátia Augusto Curado Pinheiro Cordeiro. A (de) Formação de Professores na Base Nacional Comum Curricular. In: UCHÔA, Antonio Marcos da Conceição; LIMA, Átila de Menezes; SENA, Ivânia Paula Freitas de Souza. **Diálogos críticos volume 2 - Reformas educacionais**: avanço ou precarização da educação pública. Porto Alegre: Editora Fi, 2020.

SILVA, Tomaz Tadeu da Silva. **Documentos de identidade**: uma introdução às teorias do currículo. 3 ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2022.

SPOSITO, Marília Pontes. **O povo vai à escola**. Coleção Educação Popular, n. 2. São Paulo: Edições Loyola, 1984.

CAPÍTULO 38

POLÍTICAS DE FINANCIAMENTO E MANUTENÇÃO NA EDUCAÇÃO BÁSICA: ANÁLISE DE PROGRAMAS FEDERAIS EM UM MUNICÍPIO DA AMAZÔNIA

Lucas de Vasconcelos Soares
Maria Lília Imbiriba Sousa Colares

Resumo: O estudo visa analisar práticas e desafios no processo de implementação de três (3) programas federais – no âmbito das políticas de financiamento e manutenção da educação nacional – na realidade educacional de um município situado no interior da Amazônia brasileira. As discussões são fruto de pesquisa bibliográfico-documental, contemplando o levantamento teórico e documental do tema, com destaque na análise de relatórios produzidos pela Secretaria Municipal de Educação do *lócus* do estudo. Como recorte temporal, concentrou-se a investigação no período de 2015 a 2020, acompanhando a temporalidade dos dados existentes. Dos resultados obtidos, destaca-se que, de um quantitativo de dezenove (19) programas federais contemplados no município, por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), três (3) foram desenvolvidos em um contexto de precariedades e limitações, não alcançando êxito em suas implementações. Assim, ao constituir um panorama situacional da implementação destes programas a nível local, é possível visualizar condições de inoperâncias das políticas públicas e precário gerenciamento dos recursos destinados à educação.

DIÁLOGOS INICIAIS

As discussões sobre a eficiência das políticas públicas de financiamento e manutenção da educação nacional sempre estiveram na pauta dos debates e estudos científicos publicados neste campo, considerando os constantes apontamentos de inoperâncias entre o conjunto de prescrições político-normativas (direitos educacionais assegurados) e as realidades de instituições e sistemas de ensino no país (com a imaterialidade destes compromissos), somando-se a contextos históricos e contemporâneos de agravamento de crises e cortes de verbas na educação pública (Saviani, 2020; Colares; Cardozo; Soares, 2021).

Na tessitura dos conjuntos político-normativos, considerando a predominância de problemáticas diversificadas no campo educacional, os formuladores de políticas públicas, em tentativas, em curto prazo, de ajustamento e/ou correção das realidades, formulam, como estratégias de reversão socioeducacional, programas e iniciativas que visam assegurar e fortalecer o comprometimento governamental na premissa do direito à educação no Brasil (Alves; Soares; Quaresma, 2022). Oriundos destes movimentos, os programas educacionais governamentais surgem com objetivo de auxiliar no desenvolvimento da educação em suas múltiplas vertentes de atuação, voltando-se a melhoria, principalmente, das aprendizagens e do bom desempenho escolar (Nicésio; Almeida; Conceição, 2015).

Nesta perspectiva, o estudo visa analisar práticas e desafios no processo de implementação de três (3) programas federais – Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE), Programa Nacional de Tecnologia Educacional (ProInfo) e Programa Nacional de Reestruturação e Aparelhagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (ProInfância) – no âmbito das políticas de financiamento e manutenção da educação nacional, na realidade educacional de um município situado no interior da Amazônia.

Dos objetivos propostos, busca-se compreender a estrutura normativo-prescricional das políticas de manutenção e financiamento da educação nacional com ênfase na criação dos programas

governamentais; e identificar contextos e desafios no desenvolvimento de programas governamentais em um município no interior da Amazônia. As discussões decorrem de pesquisa bibliográfico-documental, contemplando o uso de levantamento teórico e documental do tema, com destaque na análise de relatórios produzidos pela Secretaria Municipal de Educação (Semed) do *lôcus* do estudo. Como recorte temporal, concentrou-se a investigação no período de 2015 a 2020, acompanhando a temporalidade de dados existentes.

Para efeito de organização, o artigo está composto em dois blocos discursivos: *Políticas de Financiamento e Manutenção da Educação Brasileira: organização e direcionamentos*, apresentando contextos de formulação e atuação destes mecanismos prescritivos frente ao desenvolvimento e oferta do direito à educação no país; e *A implementação de programas federais de educação em um município no interior da Amazônia*, refletindo o processo de implementação destas iniciativas em uma realidade educacional concreta e com inúmeros desafios. A seguir, discute-se cada um.

POLÍTICAS DE FINANCIAMENTO E MANUTENÇÃO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA: ORGANIZAÇÃO E DIRECIONAMENTOS

O direito à educação no Brasil, amplamente assegurado no conjunto de legislações educacionais, especificamente, pós-Constituição Federal (CF) de 1988 (Art. 205), firma-se na premissa de que o compromisso de sua materialidade será compartilhado entre Estado, família e sociedade, ancorando-se na prerrogativa do desenvolvimento pleno do sujeito social, sua preparação para o exercício da cidadania e qualificação para o mundo do trabalho (Brasil, 1988). Corroborando a este direito, o artigo 206, da CF/1988, definirá alguns princípios de atuação na oferta do ensino, com destaque para: “I. igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; [...] IV. gratuidade do ensino público; [...] VII. garantia de padrão de qualidade; [...] IX. garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida (Brasil, 1988).

Efetivando-se como direito público social, a oferta educacional passa a contemplar duas linhas de atuação em prol de sua efetividade: 1) estruturação de um sistema de financiamento educacional: com destinação de recursos públicos para o desenvolvimento do ensino; e 2) criação de políticas públicas, voltadas ao desenvolvimento e a expansão do direito à educação no país, assegurando, via prescrições, este compromisso universal.

Nesse viés, o Art. 212, também oriundo da CF/1988, encaminha, para o campo educacional brasileiro, o comprometimento de assegurar o financiamento da educação nacional, compartilhando tal responsabilidade entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, definindo a aplicação anual de nunca menos de 18% (por parte da União) e, no mínimo, 25% (por parte dos demais), provenientes de receitas resultantes de impostos, para manutenção e desenvolvimento do ensino no país. Somando-se a uma inclusão no teor constitucional, proporcionado pela Emenda Constitucional Nº 108/2020, o Art. 212-A considera que “[...] Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos [...] à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração condigna de seus profissionais [...]” (Brasil, 1988).

Na organização político-normativa de um território, as políticas de financiamento são constituídas por medidas prioritárias, adotadas pelo poder público, que visam à destinação pretendida para a educação em todos os níveis, etapas e modalidades de ensino, responsáveis por orientar e nortear o alcance das bases e diretrizes concebidas neste campo. Consequentemente, fruto destas iniciativas, programas gerais e ações específicas são criados e subdivididos nas instâncias federal, estadual e municipal, visando fortalecer a oferta educacional e a resolução de problemáticas na educação. Assim, ainda no Art. 212, da CF/1988, o parágrafo 3º, com modificações da Emenda Constitucional Nº 59/2009, determina que “[...] A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere à universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação [...]” (Brasil, 1988). Soma-se a

isso, o compromisso, previsto no Art. 8º, da Lei Nº 9.394/1996, da organização, em regime de colaboração, entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, dos seus respectivos sistemas de ensino e, conseqüentemente, prevendo processos estruturais de manutenção e funcionamento da oferta do direito à educação, incluindo premissas de distribuição e gerenciamento de recursos (Nicésio; Almeida; Conceição, 2015).

Em um viés histórico do desenvolvimento das políticas de financiamento da educação pública no país, as constatações feitas por Alves, Soares e Quaresma revelam um reducionismo na oferta e disposição de recursos públicos destinados ao setor educacional no decorrer das constituições federais existentes, destacando que:

Aprofundando as discussões, destacam-se os ‘engatinhamentos’ que os percentuais de investimentos direcionados à educação vêm trilhando na história das constituições brasileiras, sendo obrigatoriamente: da União = 10% (CF 1934; CF 1946), 13% (Emenda Constitucional Nº 24/1983) e 18% (CF 1988); dos Estados, Distrito Federal e Municípios = 10% (CF 1934), 20% (CF 1946; Emenda Constitucional Nº 01/1969) e 25% (Emenda Constitucional Nº 24/1983; CF 1988); sem deixar de mencionar as revogações mobilizadas nesse compromisso, especificamente, nas Constituições de 1937 e 1967, revelando a incipiência do poder público no que tange ao desenvolvimento do campo educacional em períodos antidemocráticos da historicidade brasileira (2022, p. 345).

Ao observar o desenvolvimento e alterações prescritivas no compromisso do financiamento com a educação nacional, subentende-se que a destinação de verbas públicas com vistas à manutenção do ensino no país tem perpassado pela definição de um padrão, ainda mínimo, de percentuais destinados a este campo, não sendo capazes de assegurar a materialidade do direito à educação em suas múltiplas vertentes. Assim, em decorrência, tem sido crescente a adoção de critérios de quantificação na distribuição dos recursos na educação, entre eles: número de estudantes matriculados, índices de evasão e repetência, distorção idade-ano e, preocupantemente, a obtenção de indicadores educacionais em avaliações e processos quantificadores do ensino público no país (Soares; Colares, 2020).

Acompanhando tais discussões, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) passou a ser instituído, pela Emenda Constitucional Nº 108, de 27 de agosto de 2020, e regulamentado pela Lei Nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, como instrumento permanente de financiamento da educação pública, regulando-se pela captação, gerenciamento e destinação de recursos, provenientes de impostos e transferências, para aplicação no campo educacional, assegurando a oferta e a permanência da educação na sociedade, dando ênfase ainda na valorização dos profissionais da educação (Nicésio; Almeida; Conceição, 2015). Como aporte específico na destinação de recursos, a União provê, em regime de complementação, verbas públicas para assegurar o desenvolvimento da educação em realidades que não alcançaram “[...] valor mínimo por aluno/ano definido nacionalmente ou que efetivaram as condicionalidades de melhoria de gestão e alcançaram a evolução dos indicadores a serem definidos sobre atendimento e melhoria de aprendizagem com a redução das desigualdades” (FNDE, 2024). Compreende-se, portanto, que:

Com a implantação do Fundeb, a União assumiu importante compromisso com a educação básica, uma vez que aumentou em dez vezes o volume anual dos recursos federais. Além disso, o Fundeb financia todas as etapas da educação básica e ainda prevê recursos para os programas direcionados a jovens e adultos. A distribuição dos recursos leva em consideração o desenvolvimento social e econômico das regiões [...]. O Fundeb não é uma conta única, mas 27 fundos – um para cada estado e o Distrito Federal. É composto por nove impostos e transferências. Cada Estado brasileiro é obrigado a depositar 20% dessa arrecadação em uma conta específica para o fundo. A União complementa quando esse repasse não atinge o valor mínimo estabelecido para cada aluno ao ano. Hoje, nove entes federados recebem essa complementação: Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí (Nicésio; Almeida; Conceição, 2015, p. 91).

No âmbito do atual Plano Nacional de Educação (PNE), instituído pela Lei Nº 13.005, de 25 de junho de 2014, a Meta de Nº 20, voltada ao compromisso da ampliação de investimentos em educação pública, prevê o alcance de “[...] no mínimo, o patamar de 7% [...] do

Produto Interno Bruto – PIB do País no 5º [...] ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final do decênio” (Brasil, 2014). Nos parágrafos 4º e 5º, do Art. 5º da lei, destacam-se alguns compromissos no financiamento da educação: expansão da educação profissional, financiamento de creches e pré-escolas, desenvolvimento da educação especial, com destinação também de outros meios de captação de recurso para fortalecer a oferta educacional, como a participação do país na compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, entendidos como complementos indispensáveis para o êxito da oferta do ensino público (Brasil, 2014).

No que tange aos movimentos mais operacionais do financiamento na educação brasileira, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado no governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, em 24 de abril de 2007, instituiu-se como um conjunto articulado de programas e ações, para os próximos quinze (15) anos, voltado à melhoria das problemáticas educacionais em todas suas etapas (Saviani, 2009). Firmando-se no alinhamento das premissas de equidade, qualidade e potencialidade, apresenta-se como uma política de ajustamento e extensão do direito a aprender. Em conjunto com o PDE, o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, instituído pelo Decreto Nº 6.094, de 24 de abril de 2007, volta-se a implementação “[...] 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, 2007). Consequentemente, o Plano de Ações Articuladas (PAR), resultante do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e fundamentado no PDE, apresenta-se como instrumento mais interno e autônomo de diagnóstico e planejamento da política educacional em cada território, corroborando na assertividade da oferta do ensino e na amenização/resolução de problemáticas visíveis nestes contextos, focalizando na ampliação da inserção e permanência na escola, melhores condições e elevação de

resultados no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) em cada instância (FNDE, 2024).

No campo do financiamento público em educação, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), enquanto autarquia federal, criada pela Lei Nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, e alterada pelo Decreto-Lei Nº 872, de 15 de setembro de 1969, constitui-se como principal mecanismo de execução de políticas educacionais oriundas do sistema federal de ensino e direcionadas ao desenvolvimento da educação nacional. Instituídos sob o formato de convênios, os repasses de dinheiros aos Estados, Distrito Federal e Municípios tendem a corroborar na garantia de um padrão mínimo de qualidade, definido constitucionalmente no país, com a aquisição de subsídios básicos para garantir tanto o acesso e permanência como a conclusão do aluno ao processo de escolarização.

Atualmente, importantes outros mecanismos de financiamento da educação nacional, como o Fundeb, a exemplo, recebem parcelas de recursos destinadas do FNDE, tornando-o responsável em gerenciar, acompanhar e desenvolver o campo educacional no país (Alves; Soares; Quaresma, 2022). Assim, os programas educacionais, concebidos para correção de problemáticas diversificadas na educação, são exequíveis a partir de investimentos públicos oriundos deste fundo (FNDE), recebendo valores consideráveis para assegurar sua eficiente implementação em realidades distintas do país. O Quadro de Nº 1, sistematizado a seguir, reúne informações dos principais programas financiados pelo FNDE e implementados na Educação Básica nacional.

Quadro 1 - Síntese dos principais programas de educação financiados pelo FNDE no Brasil.

SÍNTESE DOS PRINCIPAIS PROGRAMAS FEDERAIS DE EDUCAÇÃO		
Programas federais	Regulamentação	Finalidade
Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).	Lei Nº 11.947, de 16 de junho de 2009.	Criado em 1995, ancora-se na perspectiva de prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às instituições de ensino, ofertantes da Educação Básica, da rede pública e, excepcionalmente, às escolas de

		educação especial, da rede privada, gerenciadas por instituições sem fins lucrativos.
Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).	Lei Nº 11.947, de 16 de junho de 2009.	Com origens em 1979, e tendo esse compromisso assegurado na CF de 1988, o programa consolidou-se na finalidade de garantir alimentação escolar, acompanhada de ações de educação alimentar e nutricional aos estudantes da Educação Básica pública no Brasil.
Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE).	Lei Nº 10.880, de 09 de junho de 2004.	Surge no ano de 2004 com o compromisso de, via assistência financeira e complementar, assegurar que todos os estudantes, residentes em perímetros rurais, possam ter o acesso e a permanência nas instituições de ensino fundamental, expandido o direito educacional àqueles ainda distantes geograficamente.
Programa Caminho da Escola.	Lei Nº 12.695, de 25 de junho de 2012.	O programa foi criado em 2012, no âmbito do PAR, com o compromisso de prover recursos para aquisição e renovação da frota de veículos escolares, com foco na segurança, conforto e qualidade no transporte dos estudantes da Educação Básica matriculados no perímetro rural, fortalecendo a permanência destes nas instituições de ensino.
Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE).	Lei Nº 12.244, de 24 de maio de 2010.	Com foco na universalização das bibliotecas nas instituições de ensino do país, o programa, criado em 2010, objetiva assegurar a formação de espaços e aquisição de obras, e demais materiais de apoio, para incentivo das práticas da leitura,

		escrita e pesquisa no cotidiano educacional brasileiro.
Programa Nacional de Livro Didático (PNLD).	Decreto Nº 9.099, de 18 de julho de 2017.	Existente desde 1929 no Brasil, o programa objetiva, em ciclos trienais, prover – com livros didáticos, acervos literários, obras complementares e dicionários – as instituições públicas de ensino ofertantes do ensino fundamental e médio, contribuindo na oferta de materiais didáticos aos estudantes e professores, visando à melhoria do ensino.
Programa Nacional de Tecnologia Educacional (PROINFO).	Portaria Nº 522, de 09 de abril de 1997; Decreto Nº 6.300, de 12 de dezembro de 2007.	Concebido em 1997, o programa tem por finalidade assegurar a inserção das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) nas instituições de ensino como possibilidades didático-pedagógicas de melhorias das aprendizagens, prevendo a criação e instalação de laboratórios de informática, com estruturas padrões, e o investimento em ações de capacitação que possibilitem a compreensão, por parte dos educadores, e a usabilidade destes recursos nas dinâmicas cotidianas do processo ensino-aprendizagem.
Programa Brasil Profissionalizado.	Decreto Nº 6.302, de 12 de dezembro de 2007.	Instituído em 2007, resultante do PDE, o programa volta-se ao fortalecimento da educação profissional e tecnológica, enquanto modalidade educativa, nas redes estaduais, destacando a necessidade de criação e investimentos em escolas técnicas.
Programa Nacional de Reestruturação e	Resolução Nº 6, de 24 de abril de 2007.	Fruto dos compromissos firmados no PDE, o programa

<p>Aquisição de Equipamentos para a rede escolar pública de educação infantil (PROINFÂNCIA).</p>		<p>surge, também em 2007, com a finalidade de incentivar e financiar a construção de creches e pré-escolas no Brasil, assegurando ainda a aquisição de equipamentos físicos para o pleno funcionamento destas novas instituições, contribuindo na melhoria da qualidade e ampliação do direito à educação em todas as faixas etárias previstas em documentos político-normativos do país.</p>
<p>Programa Brasil Carinhoso.</p>	<p>Medida Provisória Nº 570, de 14 de maio de 2012.</p>	<p>Criado em 2012, no governo Dilma Rousseff, este programa objetivou melhorar as relações de oferta e permanência na educação infantil no país, assegurando recursos para custear e incentivar ações de cuidado integral, segurança alimentar e nutricional, dentre outras, neste nível educacional.</p>
<p>Programa Brasil Alfabetizado.</p>	<p>Decreto Nº 4.834, de 08 de setembro de 2003.</p>	<p>Com início em 2003, o programa foi criado a partir da problemática do analfabetismo no país, objetivando a oferta de cursos especiais, e ajustáveis ao contexto local, de alfabetização a serem ministrados em localidades próximas das residências dos estudantes. A iniciativa teve fim no ano de 2016.</p>
<p>Programa Mais Educação (PME).</p>	<p>Portaria Interministerial nº 17/2007 (criação); Decreto 7.083/2010 (regulamentação).</p>	<p>O programa foi criado em 2007 no Brasil, com início das atividades no ano de 2008, tendo como objetivo central o compromisso de inserir a educação integral nas instituições de ensino públicas, nas redes estaduais e municipais, contribuindo na</p>

		ampliação da jornada escolar e o tempo de permanência do estudante na escola.
--	--	---

Fonte: elaborado pelos autores com dados obtidos no site do FNDE, 2024.

Em observância aos apontamentos feitos no Quadro de Nº 1, verifica-se a importância destas doze (12) principais iniciativas para o desenvolvimento e ampliação do direito educacional no Brasil, ressaltando que existem muitas outras que foram criadas e subsidiadas pelo FNDE no decorrer dos anos. Categoricamente, problemas gerais – autonomia financeira, transporte escolar, alimentação escolar, construção e ampliação de instituições de ensino, livro didático, informatização de espaços, etc. – aparecem como foco destes programas, concebidos na finalidade de proporcionar ações de correção nos compromissos constitucionais ainda não alcançados e/ou estagnados. Com a análise geral deste Quadro, somando-se às discussões anteriores, é possível constituir uma visão em que:

Há de se reconhecer que houve avanços alcançados pela política educacional em sua dimensão de financiamento, sobretudo representados pelo aumento dos dispositivos de controle, gestão e planificação para a área e, também, pelo aumento de recursos disponíveis, principalmente, pela manutenção do mecanismo de vinculação de impostos. Todavia, um dos grandes desafios não é só aumentar as verbas da educação, mas também garantir que elas sejam aplicadas pelo menos nos fins legalmente devidos [...] (Alves; Soares; Quaresma, 2022, p. 351).

Evidencialmente, é notório que as discussões sobre as políticas de financiamento e manutenção da educação nacional, muito mais do que enfatizar o montante de verbas e suas intencionalidades, implicam no desafio de constituir processos gerenciais de acompanhamento de suas reais implementações nos contextos educacionais, assegurando a destinação e aplicação prevista da verba pública no país. Trata-se de um constante ato de fiscalização, análise e debates em prol do desenvolvimento da educação e suas garantias constitucionais previstas no decorrer dos anos. No tópico a seguir, adentrando em experiências de implementação de programas

federais, discute-se o contexto de um município situado no interior da Amazônia.

A IMPLEMENTAÇÃO DE PROGRAMAS FEDERAIS DE EDUCAÇÃO EM UM MUNICÍPIO NO INTERIOR DA AMAZÔNIA

O *locus* do estudo é composto por uma população de 52.306 habitantes, com 93 escolas da rede pública municipal e estadual, acrescido de duas (2) instituições de ensino superior e ensino técnico e tecnológico. No contexto da Educação Básica, possui 605 professores e um total de 15.386 estudantes matriculados, sendo: 323 na creche, 1.482 na pré-escola, 4.862 nos anos iniciais do ensino fundamental, 4.875 nos anos finais do ensino fundamental, 2.857 no ensino médio, acrescidos de 689 na Educação de Jovens e Adultos (EJA) e 298 na Educação Especial. Das taxas de rendimento por etapa escolar, destacam-se, no ano de 2022, os seguintes panoramas: a) Anos Iniciais: 14,4% de reprovações (700 alunos reprovados), 0,8% de abandono escolar (com 39 alunos que deixaram de frequentar) e 84,8% de aprovações (sendo 4.123 estudantes aprovados); b) Anos Finais: com 15,4% em reprovação (751 alunos), 6% nas taxas de abandono (293 estudantes) e índice de aprovação em 78,6% (3.832 alunos aprovados); e c) Ensino Médio: 16,4% de reprovação (com 469 alunos que não avançaram de ano), 6,7% de abandonos (191 estudantes) e 76,9% de aprovações (referente a 2.197 alunos). Tais percentuais revelam o nível educacional do ensino médio com alarmantes índices referente ao desenvolvimento do fluxo escolar e o acesso e permanência dos estudantes do município à escola.

É importante frisar que o contexto contemplado no estudo há bastante tempo vem denotando preocupações quanto à questão educacional, principalmente, no que tange à oferta e garantia de direitos básicos, acompanhados dos alarmantes índices avaliativos apresentados pelas instituições de ensino inseridas neste território. A exemplo, o Ideb local, com referências ao ano de 2021, constitui-se dos seguintes coeficientes: nos anos iniciais, alcançou 4,5, em um ano que

a Meta estabelecida era 5; nos anos finais, marcou 4,1, não alcançando a Meta prevista de 5,6; já o ensino médio registrou 3, alcançado a Meta de 2,8, ressaltando-se que, neste mesmo contexto geográfico, só existem duas instituições que ofertam tal nível educacional (Ensino Médio), realidade diferente se comparada ao Ensino Fundamental. Somando-se a tais discussões, de acordo com o Estudo Técnico Nº 24/2017 da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (Conof), da Câmara dos Deputados, estimou-se que, para este município, em 2019, o valor de R\$ 3.440,00 fosse o percentual de recurso do Fundeb gasto por aluno, aumentando em relação ao ano de 2015 que correspondia a R\$ 3.153,00.

No que tange à implementação de programas federais de educação, financiados pelo FNDE no *locus* de estudo, verifica-se que, de 2015 a 2020, o município foi contemplado com um total de dezenove (19) programas do governo federal, realizando processos de adesão e, conseqüentemente, sendo contemplado com recursos destinados à execução de tais iniciativas nas instituições locais de ensino. Dentre os programas contemplados, estão: Programa Nacional de Transporte Escolar, Programa Nacional de Alimentação Escolar, Programa Mais Educação, Programa Banda Larga nas Escolas, Programa de Construção de Quadras Poliesportivas, Programa Ensino Médio Inovador (ProEMI), Programa Brasil Alfabetizado, Programa Saúde na Escola, Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, Programa Brasil Carinhoso, Programa Caminho da Escola, Programa Nacional Biblioteca na Escola, Programa Nacional do Livro Didático, Programa Dinheiro Direto na Escola, Programa Água e Esgotamento Sanitário na Escola do Campo (no âmbito do PDDE), Programa Mais Cultura, Programa Atleta na Escola, Programa Nacional de Tecnologia Educacional e Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a rede escolar pública de educação infantil. Ao tratar do financiamento e manutenção da Educação Básica no contexto investigado, o Quadro de Nº 2 apresenta um panorama orçamentário dos recursos recebidos pelo município, oriundos do FNDE e de outras complementações, no recorte temporal de 2015 a 2020.

Quadro 2 - Panorama orçamentário de recursos públicos destinados à Educação Básica no município *locus* do estudo no período de 2015 a 2020.

RECURSOS PÚBLICOS DESTINADOS À EDUCAÇÃO BÁSICA NO PERÍODO DE 2015 A 2020 NO MUNICÍPIO DO ESTUDO	
Ano referência:	Valor anual total recebido:
2015	R\$ 4.069.661,86
2016	R\$ 4.420.847,71
2017	R\$ 3.309.951,51
2018	R\$ 4.203.493,39
2019	R\$ 3.988.946,39
2020	R\$ 3.828.277,52
TOTAL RECEBIDO NO PERÍODO	R\$ 23.821.178,45

Fonte: elaborado pelos autores com dados fornecidos nos relatórios da Semed do período de 2015 a 2020, 2024.

Na análise do montante de recursos recebidos para o desenvolvimento da Educação Básica, especificamente, no período de 2015 a 2020, vislumbra-se que, do total de R\$ 23.821.178,45, há um direcionamento de: R\$ 7.486.359,40 (31%) exclusivos para o PNAE; seguido de R\$ 3.338.932,40 (14%) destinados ao PNATE; e R\$ 2.300.003,85 (10%) ao PDDE; restando um total de R\$ 10.695.882,80 (45%) que foram divididos entre os outros 16 programas federais implementados no município, um valor relativamente baixo, considerando as inúmeras e complexas problemáticas que acompanham a realidade educacional do estudo, principalmente, desafios na aprendizagem adequada, fluxo escolar e condições de permanência, corroborando na premissa de que:

[...] hoje um dos problemas centrais da educação e, especificamente, do trabalho de gestores educacionais reside na ausência e/ou enfraquecimento de investimentos financeiros que, no campo prático, inviabilizam a efetivação de ações propostas pelas instituições de ensino. A má administração das verbas públicas tem colocado os gestores diante de um contexto de vulnerabilidades educacionais, exigindo destes profissionais a capacidade de reinvenção e resiliência em prol do compromisso com a formação dos estudantes e o desenvolvimento da educação na rede pública [...] (Alves; Soares; Quaresma, 2022, p. 350).

Como consequência da má distribuição dos recursos anuais destinados à Educação Básica, principalmente, pelo baixo percentual de verbas que alguns programas federais receberam no contexto do município do estudo, destaca-se que, de acordo com observações feitas nos relatórios internos da Semed, grande parte destes não ocorreram de forma efetiva quanto seus processos de implementação, existindo os processos de adesão, porém, com estagnação em suas ações, com alguns inclusive nem chegando a perdurar por mais de um (1) ano na realidade local (Semed, 2020). Com o objetivo de proporcionar um panorama situacional, guia-se o olhar para o processo de implementação de três (3) programas – PNATE, Proinfo e ProInfância – no município, apontando desafios e perspectivas destes.

O PNATE, apesar do recebimento de 14% dos recursos totais para sua implementação, ainda sim perpassou (e perpassa) inúmeros desafios em sua atuação no município, principalmente, por consequência das precárias condições logísticas e climáticas da região, com comunidades mais distantes e com limitado acesso, sucateando boa parte do transporte escolar pelo constante fluxo de quebra de peças e danificação dos veículos. Além disso, tem sido visível nesta realidade uma cultura de atrasos e/ou não repasses de recursos para as empresas que auxiliam na operacionalização da oferta do transporte escolar, com casos em que estas, sem receber seus valores, deixaram de realizar tais atividades, ocasionando na interrupção do calendário letivo por alguns dias.

Neste mesmo foco de atuação – a oferta do transporte escolar – a metodologia de definição de quantidade de veículos escolares, utilizada como parâmetro no âmbito do Programa Caminho da Escola, indica, para o ano de 2023, que o município investigado, considerando o total de 14.286 alunos que utilizam o transporte, possua entre 50 a 80 veículos, condição não concretizada até o momento. Os dados demonstram ainda que, no âmbito deste programa, o município recebeu seis (6) ônibus, em tempos anteriores, registrando cinco (5) no ano de 2010 e um (1) em 2013, não havendo registros de novos repasses de veículos. Com base nessas

problematizações, a Imagem de Nº 1 ressalta a situação do transporte escolar no município investigado.

Imagem 1 - Retratos da oferta do transporte escolar no município *lócus* do estudo.



Fonte: extraído de estudos publicados pelos autores anteriormente, 2020.

Em análise da Imagem de Nº 1, observam-se três diferentes problemáticas referentes ao transporte escolar: na primeira, o sucateamento de embarcações (do tipo lanchas), com peças danificadas e sem nenhuma utilização, permanecendo sem usabilidade no processo de condução dos estudantes que residem nas áreas de várzea; a segunda destaca a utilização de veículos não adaptados às condições das estradas e ramais de terra existentes no município, colocando a segurança dos estudantes em risco; e, por fim, a terceira, reforçando as anteriores, revela a precariedade do gerenciamento de recursos para melhoria das condições de trafegabilidade escolar. Há de se mencionar que o custo mensal utilizado em transporte escolar, principalmente, pelo pagamento de empresas que realizam tais atividades, poderia ser aplicado em aquisições de veículos próprios e adaptado às condições naturais e geográficas da realidade local. Discutir políticas de manutenção do transporte escolar neste contexto é importante, considerando o avanço dos movimentos de fechamento das escolas do campo na

região amazônica, obrigando muitos estudantes a se deslocarem para instituições situadas em outros perímetros.

Outra problemática revela-se no processo de implementação do ProInfo, revelando, com a criação de laboratórios de informática e o investimento na aquisição de recursos tecnológicos, importantes para a melhoria dos processos de ensino-aprendizagem na Educação Básica, condições precárias de manutenção e gerenciamento destes recursos e espaços específicos. Nas oito (8) instituições contempladas pelo programa, observa-se uma cultura de desuso e desalinhamento com as práticas escolares, transformando tais espaços em depósitos de livros e lixos, como, a exemplo, da realidade observada em duas escolas. Além disso, os equipamentos estão desatualizados, sem profissionais lotados e sem utilidade pela comunidade escolar. Em linhas gerais, no município, o ProInfo foi um investimento que, dentre os demais existentes, não foi valorizado pelas instituições de ensino, registrando a má administração dos recursos e a inexistência de uma efetiva política de acompanhamento e avaliação nos processos de destinação e implementação de verbas públicas. A Imagem de Nº 2 apresenta uma das realidades que sistematizam as condições do ProInfo no contexto investigado.

Imagem 2 - Laboratório de Informática estruturado com recursos do ProInfo em uma instituição de ensino do município contemplado no estudo.



Fonte: extraído de estudos publicados pelos autores anteriormente, 2019.

A Imagem de Nº 2 revela um contexto de abandono e precariedade na manutenção dos recursos físicos obtidos no âmbito da

implementação do ProInfo, com um espaço amplo que poderia ser utilizado nas práticas escolares, ficando estagnado por falta de gerenciamento pedagógico-administrativo, com sistemas computacionais desatualizados, equipamentos danificados, encobertos de poeiras, dentre outras questões. Em algumas instituições tem se observado ainda a cultura de lotação de professores para atuação nestes espaços, mesmo não havendo registros de funcionamento dos laboratórios, ou seja, comprometendo uma carga horária que poderia ser utilizada em prol do desenvolvimento de habilidades a partir da inserção tecnológica na educação.

No terceiro programa analisado, o ProInfância apresenta um quadro de ausências e inoperâncias em seu processo de implementação no *locus* do estudo, com a deficiente administração de verbas públicas e a ausência de controle fiscal na educação a nível local. Uma das situações mais preocupantes revela-se no processo de construção de uma creche, orçada em R\$ 1.703.491,56, tendo o início da obra previsto para 12 de abril de 2017 e sua conclusão (entrega do prédio) em 07 de abril de 2018 que, no planejamento de sua execução, seria edificada em um bairro periférico com crianças que necessitam da presença destas instituições, em uma realidade que as mães precisam ausentar-se para o trabalho e não tem com quem deixar seus filhos. Perpassados três anos do início deste processo de construção, a Imagem de N^o 3 revela a situação desta iniciativa na realidade em questão.

Imagem 3 – Situação do espaço destinado à construção de uma creche, no âmbito do ProInfância, no município *lôcus* do estudo.



Fonte: extraído de estudos publicados pelos autores anteriormente, 2020.

O comum episódio evidenciado na Imagem de Nº 3 tem sido uma realidade recorrente no que tange à construção de instituições e espaços educativos neste município, com casos de desvios de verbas, paralisação de longa duração das obras e atrasos na conclusão, ocasionando no retardamento da oferta e expansão do direito educacional àquelas pessoas ainda não alcançadas efetivamente. Nesta mesma realidade, registram-se intensas e, também frequentes, ações grevistas, encabeçadas pelos profissionais da educação quanto à manutenção de seus salários e, principalmente, na indignação de condições precárias de funcionamento da educação, com escassez de recursos, infraestruturas inadequadas, dentre outras. Enquanto muitos se constroem no contexto das ausências, algumas iniciativas ocorreram na contemplação de bons subsídios, porém, não foram usados de forma a melhorar os processos educacionais, como, a exemplo, do ProInfo, Mais Educação, ProEmi e outros no município. Tais acontecimentos e constatações indicam uma lógica de que:

Os vários obstáculos do financiamento da educação no Brasil – descumprimento da vinculação, desvio de recursos da educação, corrupção

generalizada, sonegação fiscal, isenção fiscal para escolas privadas e filantrópicas, subsídios às escolas privadas, clientelismo, peso da burocracia – não devem ser vistos como se fossem separados uns dos outros; ao contrário, fazem parte de uma mesma lógica, que é a da privatização do Estado por dentro e por fora [...]. É possível enfrentá-los e diminuí-los (não eliminá-los completamente) dentro da ordem capitalista, desde que os trabalhadores da educação, em todos os níveis, estejam organizados e aliados com outros setores explorados e oprimidos em torno não só de questões pontuais, de curto prazo, mas também de um projeto de educação e de sociedade de longo prazo que aponte para a ruptura com a ordem burguesa e a construção de uma educação e sociedade sem nenhum tipo de exploração e opressão (Davies, 2004, p. 13).

A reflexão em torno da implementação destes três programas revela um contexto de vulnerabilidades financeiras e gerenciais na condução dos programas federais, voltados ao desenvolvimento do direito educacional, apontados como mecanismos oriundos das políticas de financiamento e manutenção da educação nacional brasileira. A estagnação, ausência de controles fiscais e contábeis, desinteresse pedagógico e falta de organização dos sujeitos educacionais na cobrança de seus direitos, tendem a enfraquecer qualquer possibilidade na melhoria das problemáticas locais. É neste sentido, conforme a afirmativa feita por Davies (2004), que a articulação política-interna dos profissionais da educação e estudantes precisa ocorrer, na busca pela cobrança, acompanhamento e luta por seus direitos, especialmente, na condição de melhorias neste campo de atuação. Este deve ser o compromisso de todos os sujeitos impactados pela oferta educacional no município.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dos resultados obtidos, destaca-se que, de um quantitativo de dezenove (19) programas federais contemplados no município, por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, três (3) foram desenvolvidos em um contexto de precariedades e limitações, não alcançando êxito em suas implementações. Assim, ao constituir um panorama situacional da implementação destes programas a nível local, é possível visualizar condições de inoperâncias das

políticas públicas e precário gerenciamento dos recursos destinados à educação, acrescido da ausência de organização dos sujeitos educacionais alcançados e impactados com a oferta do direito educacional no nível local, pois, conforme destaca Saviani (2014, p. 83), no Brasil “[...] o direito à educação segue sendo proclamado, mas o dever de garantir esse direito continua sendo protelado [...]”.

Os indicadores educacionais locais apontam a necessidade de instalação de ações específicas que auxiliem na melhoria (correção/adequação) de problemáticas inseridas no processo de escolarização. Todavia, quando há a inserção destas iniciativas, ou ocorrem no contexto da ausência e/ou minimização de recursos ou se dão na precariedade do desordenamento de processos de acompanhamento e condução das finalidades propostas. Em linhas gerais, o município já dispôs de um quantitativo expressivo de programas federais de educação, recebendo recursos, ainda que mínimos, para suas execuções. Todavia, a má administração da verba pública, somando-se a estranhamentos na usabilidade e inserção destas ações no cotidiano escolar, enfraqueceram possibilidades de desenvolvimento do acesso, permanência, melhoria da qualidade e expansão do ensino público no contexto local.

As condições reveladas neste estudo, de certa forma, não se diferenciam de um panorama geral no que tange ao contexto do financiamento e manutenção do ensino na educação nacional, com precárias condições de ajustamento entre as políticas públicas e as realidades das instituições e sistemas de ensino no país. Em um ano de discussões em torno da elaboração do novo PNE (2024-2034), faz-se necessário refletir e realizar modificações ousadas nos rumos do ordenamento das políticas de financiamento educacional. Um longo caminho está posto, os desafios são intensos e torna-se, cada vez mais, necessário reforçar a luta de classes no enfrentamento coletivo das problemáticas educacionais e o contexto de inoperâncias e ausências que corroboram no distanciamento da universalização do direito à educação.

AGRADECIMENTOS

Ao Laboratório de Políticas Públicas e Planejamento Educacional – LaPPlanE, por oportunizar importantes e necessárias discussões desde 30 anos atrás e pelas ações em tempos preocupantes da educação brasileira nos possibilitando integrar o livro **Temas de Política Educacional: contribuições de 30 anos do LaPPlanE**.

REFERÊNCIAS

ALVES, I. E.; SOARES, L. D. V.; QUARESMA, E. D. S. O financiamento na gestão da escola pública no Estado do Pará: contextos, desafios e perspectivas. *In: Anais do III e IV Encontro Regional do HISTEDBR-UFOPA*. Teresina, PI: Alumia Editorial, 2020, p. 344-352. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1P-Jo5pIUyJ1GQFAQwNsXne4IALy3y_s/view Acesso: 14 jan. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm Acesso: 14 jan. 2024.

BRASIL. **Decreto Nº 6.094, de 24 de abril de 2007**: dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Brasília: Presidência da República, 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm Acesso: 14 jan. 2024.

BRASIL. **Lei Nº 13.005 de 25 de junho de 2014**: aprova o Plano Nacional de Educação (2014-2024). Brasília, DF: Câmara dos deputados, 2014. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/543-plano-nacional-de-educacao-lei-n-13-005-2014> Acesso: 14 jan. 2024.

BRASIL. **Lei Nº 9.394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Brasília: Senado, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm Acesso: 14 jan. 2024.

COLARES, M. L. I. S.; CARDOZO, M. J. P. B.; SOARES, L. D. V. Estado, neoliberalismo e políticas públicas educacionais: diálogos em

“tempos de obscurantismo” no Brasil. **Interfaces da Educação**, v. 12, n. 36, 2021, p. 480-505. Disponível em: <https://periodicosonline.uems.br/index.php/interfaces/article/view/6032> Acesso em: 17 jan. 2024.

DAVIES, Nicholas. O financiamento da educação e seus desafios. *Eccos*, Centro Universitário Nove de Julho, São Paulo, 2004, p. 1-15. Disponível em: <http://www.redefinanciamento.ufpr.br/antigo/nic2.htm> Acesso em: 17 jan. 2024.

FNDE. **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação**. Site. Ministério da Educação, 2024. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas?view=default> Acesso: 15 jan. 2024.

NICÉSIO, G. A. de L.; ALMEIDA, M. B. de; CONCEIÇÃO, L. M. da. **Políticas públicas na educação básica**. Londrina: Editora e Distribuidora Educacional S. A., 2015.

SAVIANI, D. **O lunar de Sepé: paixão, dilemas e perspectivas na educação**. Campinas, SP: Autores Associados, 2014.

SAVIANI, D. **PDE Plano de Desenvolvimento da Educação: análise crítica da política do MEC**. Campinas, SP: Autores Associados, 2009.

SAVIANI, D. Políticas educacionais em tempos de golpe: retrocessos e formas de resistência. *Roteiro*, v. 45, jan./dez., 2020, p. 1-18. Disponível em: <https://portalperiodicos.unoesc.edu.br/roteiro/article/view/21512> Acesso: 15 jan. 2024.

SEMED. **Relatórios internos de acompanhamento da implementação de programas federais**. 2020 (Arquivos próprios: materiais impressos).

SOARES, L. D. V.; COLARES, M. L. I. S. Avaliação educacional ou política de resultados? **Educação & Formação**, v. 5, n. 15, set./dez., 2020, p. 1-24. Disponível em: <https://revistas.uece.br/index.php/redufor/article/view/2951> Acesso: 19 jan. 2024.

CAPÍTULO 39

POLÍTICAS (INTELIGENTES) FAZEM DIFERENÇA

Fernando Tavares Júnior

Resumo: Ao longo das últimas décadas, a educação brasileira experimentou profundas transformações. Ainda nos anos 1980s, a educação elementar sequer havia sido universalizada e, em média, a escolaridade da população ainda estava próxima dos 4 anos de estudo. A universalização do acesso, a redução da repetência e a consequente melhoria do fluxo, a criação de sistemas de avaliação em larga escala – primeiro estaduais e depois nacionais – além da criação de indicadores de monitoramento da qualidade, como o IDEB, a sistematização do financiamento através do FUNDEB, os planos de formação superior do magistério – complementados posteriormente pela instituição do Piso Nacional – dentre outras políticas, são exemplos de como em poucas décadas a educação brasileira experimentou avanços substantivos, embora ainda haja muito mais a avançar, como apontados nos Planos Nacionais de Educação (PNE). Este trabalho sistematiza alguns desses principais avanços, acentuando o papel central desempenhado pelas Políticas Educacionais não apenas por sua mera existência ou proposição, mas por sua inteligência e abertura à inovação. São analisadas algumas dessas políticas, apontadas suas características inovadoras, especialmente sua abertura para incorporação de avanços científicos, e sinalizados alguns dos principais desafios hodiernos.

INTRODUÇÃO

A educação brasileira foi historicamente marcada pela exclusão e baixa qualidade. Não foram poucos os esforços de desenvolver a

escolarização no país. No entanto, ao longo de séculos, tais esforços, em grande parte, se mostraram tímidos e ineficazes frente aos desafios que se apresentavam (alguns deles, ainda presentes). A alfabetização da população, especialmente após a República, a Escola Nova, as iniciativas de Anísio Teixeira e Fernando de Azevedo nas décadas seguintes, as (várias) Leis de Diretrizes e Bases (LDBs) e reformas educacionais nas décadas seguintes são exemplos de alguns desses múltiplos e bem-intencionados esforços. Todavia, a educação nacional chegou à Nova República ainda fortemente marcada por traços estruturais que se reproduziam desde o século XIX. Foram construídas escolas. Entretanto, seus resultados mostravam-se pífios, derivando diagnósticos exemplares e críticas assertivas (ie. Salm, 1980 e 1984; Frigotto, 1983).

No entanto, um elemento que sempre distinguiu as políticas de sucesso foi sua capacidade de incorporar o debate científico – nacional e internacional – em torno de seu objeto e seus objetivos. O desenvolvimento dos indicadores e das estatísticas oficiais refletem isso. A crítica à estimação oficial de dados do Ministério da Educação remonta à década de 1940 (Teixeira de Freitas, 1940 e 1947). No início da década de 1980, publicaram-se atualizou-se e aprofundou-se o debate sobre o tema a partir de obras (ie. Brandão, 1983) que evidenciaram mais uma vez as graves limitações do fluxo educacional no Brasil. Notadamente acerca da discussão sobre acesso, evasão e repetência, os indicadores sinalizavam níveis sempre elevados e quase insensíveis às medidas políticas então adotadas. Fletcher (1985a) publicou um primeiro ensaio sobre uma nova modelagem dos dados educacionais brasileiros e, logo em seguida, outro (Fletcher, 1985b), sobre o alto volume da repetência nas séries iniciais, como um problema grave que era mal dimensionado e, também por isso, estava sendo negligenciado pelas políticas educacionais. Logo depois, Valle Silva e Mello e Souza (1986) propuseram um novo modelo de análise da estratificação educacional. O modelo proposto era ainda um modelo logístico, cuja “preocupação fundamental era a relação entre a origem social e a realização educacional” (p. 49), em que analisava a “influência das variáveis de origem social sobre as chances de

progressão escolar” (p. 56), já sob influência dos modelos de Mare (1980). A análise da realização educacional já apontava os efeitos perversos da reprodução social operada pelo sistema de ensino, mas não instruíam ainda a crítica às estatísticas oficiais de fluxo. A seção seguinte debaterá os avanços que se seguiram na década de 1990 derivados de políticas que incorporaram esse debate. Outras seções debaterão o papel dos Sistemas de Avaliação Educação e a avaliação em larga escala na primeira década deste século. Seguir-se-á uma discussão mais recente sobre a educação no período da pandemia e os resultados contrastantes observados em diferentes Estados.

A REPETÊNCIA NOS ANOS INICIAIS E O PROFLUXO

Como descrito, durante décadas se acreditou que o maior desafio ao avanço educacional no país fosse a inexistência de vagas suficientes para atender à demanda. A cada ano, eram registrados milhares de registros de “novas matrículas” nas estatísticas oficiais. No entanto, não eram propriamente novos alunos, mas alunos repetentes. Algo similar ocorria com a evasão. Ao final de cada ano, eram registradas evasões aos milhares. Boa parte delas, eram crianças que antecipavam a fatal reprovação e deixavam de frequentar a escola naquele ano. Todavia, eram crianças que retornavam ao sistema no ano seguinte e que inflacionavam ainda mais os registros de novas matrículas. Famílias brasileiras sempre acreditaram na educação. A escola tradicional que historicamente tendeu a acreditar menos do que deveria nesta fé das famílias, na esperança depositada no poder da educação e na capacidade de aprender dessas crianças.

Esse quadro ficou mais evidente anos depois, quando Fletcher e Ribeiro (1987) publicam o primeiro ensaio conjunto acerca dos problemas do (então) primeiro grau. Em seguida, Fletcher e Ribeiro (1989) publicam a versão original do Profluxo, em trabalho para a Unesco que, infelizmente, teve pouca repercussão no Brasil. No entanto, foi através da proposição do Profluxo (Fletcher e Ribeiro, 1989) que se demonstrou o maior equívoco das estatísticas oficiais, que acabavam por instruir equivocadamente as políticas educacionais no

país. O debate ganhou maior ressonância através da publicação da Pedagogia da Repetência (Ribeiro, 1991). Estava então claro que o maior problema do sistema educacional brasileiro não era a evasão, como antes se acreditava, mas as elevadas taxas de repetência. Foram apontadas falhas estruturais na contabilidade de dados por parte do Ministério da Educação, o que comprometia gravemente a produção de indicadores educacionais confiáveis. O erro foi mais observado nas discrepâncias da evasão entre 1ª e 2ª séries, consequência da dupla contagem dos alunos nos censos escolares. Ao final de cada ano, os pais matriculavam seus filhos em outra escola ou a escola re-matriculava os alunos repetentes como alunos novos, o que subestimava a repetência e superestimava a evasão.

Em suma, observou-se que os ganhos de acesso ao ensino fundamental ao longo dos anos de 1970 foram anulados pela acentuada retenção verificada desde o início dos anos de 1980. O acesso à primeira série até os 8 anos de idade saltou de 66% em 1976, para 80% em 1982. No entanto, aos 9 anos apenas 52% alcançavam a segunda série, tanto em 1976 quanto em 1982. Na mesma proporção que a escola admitiu novos alunos, principalmente oriundos das camadas tradicionalmente mais excluídas, essa mesma escola os reteve. A reprovação, manifestada nas estatísticas oficiais ou mascarada pela evasão e encoberta pela dupla contagem de novatos, anulou os avanços obtidos pela expansão do sistema e tendeu a agravar seus problemas – seus custos sistêmicos elevaram-se exponencialmente. As novas matrículas somaram-se às matrículas de retidos, criando a demanda perversa de recursos (humanos e materiais) suficientes para completar todo o 1º Grau, mas que não alcançava sequer a metade.

Durante anos, boa parte dessa crise era mascarada pela dupla contagem, pelas fraudes no lançamento dos dados, pela frágil consolidação das estatísticas oficiais. A partir de então, foram implementadas várias políticas públicas para correção de fluxo, diminuição da repetência e melhoria da eficiência do sistema educacional. Estava preparado o terreno para a enorme expansão educacional na década de 1990. Desde então, o sistema educacional

brasileiro passou a ser analisado por outros prismas. Vários autores (Klein, 2003; Golgher, 2004; Golgher, Rios-Neto, 2005; Rios-Neto *et al.*, 2005; Barros, Mendonça, 1998; Soares e Lima, 2002) analisaram as estatísticas, revisaram o método e propuseram novas formas de avaliação do fluxo para superação das inconsistências dos dados antes observadas. O próprio MEC alterou sua forma de estimar as estatísticas de rendimento. Na Geografia da Educação Brasileira (INEP, 2002), principal diagnóstico da educação nacional e melhor síntese de indicadores educacionais oficiais, o fluxo aparece definido de forma completamente distinta. Essa transformação ocorrida nos anos 1990 em grande parte se deve à incorporação das críticas oriundas dos trabalhos acima citados, em especial os referentes ao Profluxo. Avanços continuaram a ser incrementados, como a alteração da produção do Censo Escolar, cuja unidade de análise original é a escola, para o EducaCenso, que incorpora a possibilidade de múltiplas unidades de análise, em arquitetura hierárquica e multidimensional, com a possibilidade de registro individual.

Ao longo dos anos de 1990 foram implementadas medidas para correção do fluxo escolar. Destacam-se os projetos de adoção de ciclos de ensino, com especial atenção à alfabetização, múltiplos projetos de aceleração de aprendizagem para correção da distorção idade série e mesmo tentativas de aprovação automática. Dados mais recentes, estimados pelo Profluxo (Tavares Junior *et al.*, 2012), indicam resultados significativamente melhores do que nos anos 1990 e exponencialmente mais eficientes do que os da década de 1980. No entanto, observou-se, nesse mesmo período, fenômeno similar ao ocorrido anteriormente. Os ganhos obtidos com a melhoria no fluxo foram em certa parte minimizados pela sucessiva queda na qualidade da educação. Egressos do primeiro ciclo fundamental apresentam, em média, proficiência esperada para recém-alfabetizados. Egressos do ensino fundamental apresentam proficiência média próxima à esperada de egressos do primeiro ciclo. Egressos do ensino médio são, em média, proficientes tanto quanto deveriam ser antes de terem ingressado nesse nível. A deterioração dos padrões de qualidade, desde que começaram a ser mensurados, evidencia comportamento

parecido com o antes verificado em relação ao binômio acesso x fluxo: avança-se numa dimensão e retroage-se concomitantemente em outra.

O FOCO NA QUALIDADE: SISTEMAS DE AVALIAÇÃO E AS STANDARDS-BASED REFORMS

Os anos 1990s trouxeram, como vimos, avanços significativos, mas também apontaram novos desafios a serem enfrentados. O principal deles era a atenção à qualidade da educação. Não adianta apenas matricular as crianças e mantê-las nas escolas por mais tempo: elas devem aprender. Esse é o papel fundamental da escola. Surgem então nesta década novas classes de políticas educacionais voltadas para a aferição, monitoramento e avaliação da aprendizagem – os Sistemas de Avaliação Externa e a Avaliação em Larga Escala. Inicialmente, é proposto e implementado o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), que a partir de então permitiu o diagnóstico da proficiência média dos estudantes brasileiros da educação básica, como a melhor proxy possível da aferição de sua aprendizagem a partir das habilidades e competências desenvolvidas, a partir de sua aferição em testes padronizados. Com a criação do Saeb em 1990, o Governo Federal passa a conhecer, pela primeira vez, a qualidade da educação básica pública no país a partir de uma amostra avaliada na primeira edição. A segunda edição, em 1993, aprimora seus processos e repete o formato da avaliação-piloto. É a partir de 1995 que é adotada uma nova metodologia de construção do teste e análise de resultados (Teoria de Resposta ao Item - TRI). Tal avanço metodológico, ainda novo no país, tornou possível a comparação de resultados ao longo do tempo e o diagnóstico dos avanços (e retrocessos) na qualidade da educação brasileira – pública e privada – a partir de uma amostra de alunos da 4ª e 8ª série do ensino fundamental (ainda organizado em 8 anos) e da 3ª série do ensino médio, com foco nos finais de ciclo. A partir de então, foi possível a aferição de ciclos bianuais (nos anos ímpares) de proficiência agregada (positiva e/ou negativa), cada qual apontando tendências de desenvolvimento da proficiência média em cada um dos estratos

investigados: unidades da federação, redes de ensino, etapas dos níveis fundamental e médio etc. Os primeiros ciclos confirmaram o diagnóstico que já se configurara no início dos anos 1990s: o avanço na democratização do acesso e do rendimento (fluxo) foi limitado pelo efeito perverso (Boudon, 1979) da queda da proficiência média, ou seja, diminuição da aprendizagem e consequente deterioração da qualidade.

O foco das mais relevantes e inovadoras políticas educacionais volta-se à aprendizagem: as avaliações em larga escala. Há ampla literatura dedicada a suas características, seus modelos, seus efeitos e à análise de suas repercussões no cotidiano escolar. Em especial, a literatura internacional voltada para “Reformas Educacionais Baseadas em Padrões”, ou *Standards-based Reforms of Education*, tem evidenciado, desde os anos 1990, que a adoção de políticas de avaliação de sistemas, com especial atenção às unidades escolares, produz efeitos sobre o desenvolvimento da proficiência média (Lockheed & Verspoor, 1991; Mclaughlin & Shepard, 1995; Elmore, 2007). Alguns estudos ao longo do tempo apontaram tanto as potencialidades quanto os limites das reformas empreendidas a partir dos anos 1990 (Chatterji, 2002; Falk, 2002; Gamoran, 2007). Outros estudos utilizaram dados de avaliações nacionais como referência para analisar as reformas de unidades federativas (Swanson & Stevenson, 2002), bem como outras evidências empíricas acerca das reformas e sua repercussão na mudança de práticas escolares (Slavin, 2002).

Uma hipótese é que a implantação de sistemas de avaliação, ao dar visibilidade aos resultados de aprendizagem dos alunos, afeta a escola de múltiplas formas. Em especial três: (1) produz consequências ao trabalho docente, gerando maior ou menor prestígio à escola; (2) fornece informações relevantes que podem auxiliar no planejamento do trabalho pedagógico e motivar alterações positivas na gestão escolar; (3) cria uma nova linguagem para diálogo com a sociedade, as famílias e o sistema, fomentando a priorização da aprendizagem como principal marca da identidade escolar. Vale ressaltar que há também limites, como o risco de “redução curricular”, mas elogios, cobranças e benefícios diversos (ou sua

ausência) tendem a “afetar” positivamente a escola. Essa mudança produziria efeitos benéficos sobre a gestão educacional, que acarretariam boas práticas, contribuindo para a melhoria do desempenho dos alunos.

Essas reformas ocorreram tardiamente no Brasil. As primeiras iniciativas decorreram do governo federal que, por sua vez, não gere a educação básica pública. São os estados e municípios os responsáveis pelas redes de ensino fundamental e médio. Todavia, embora suas reformas e implementação de sistemas de avaliação tenham se iniciado em grande parte nos anos 2000s, sua disseminação foi rápida, permitindo meta-avaliações já na primeira década (Franco, 2009; Castro, 2009). Concomitante a esse processo, observou-se também a reversão das tendências de queda da proficiência média e uma positiva e crescente tendência de melhoria do desempenho. Quais fatores podem estar associados ao desenvolvimento educacional brasileiro? Enquanto fatores, podem ser elencados projetos, iniciativas, variações conjunturais e, principalmente, políticas públicas. Pesquisas recentes têm se dedicado também aos efeitos das reformas educacionais na melhoria da qualidade da educação (Veloso, 2009; 2001).

Ao analisar esses ciclos bianuais entre 1995 e 2011 (Tavares Júnior e Neubert, 2014), observou-se de fato um crescimento nas curvas de desempenho médio das redes estaduais de ensino no Brasil, em especial após 2001. As tendências gerais são de maiores avanços no primeiro ciclo fundamental – cujo período de maior ganho parece estar correlacionado (ser concomitante) à implantação de programas de avaliação da alfabetização, como é o caso de Minas Gerais e Ceará. O segundo ciclo fundamental também melhorou, contudo, menos e mais tardiamente. Todavia, tal melhoria ocorreu após longo período de quedas, como apresentado na introdução deste trabalho, quando os sistemas educacionais ainda estavam se recuperando da queda na qualidade registrada nos anos 1990s. Mais interessante é que, embora a tendência geral tenha sido de melhoria, vários biênios registraram estagnação ou declínio em vários Estados. Observou-se que a implantação de sistemas de avaliação está relacionada a efeitos

positivos de melhoria de desempenho médio. A primeira edição tem efeitos mais fortes que as demais. Além disso, a continuidade das políticas, por meio da manutenção das avaliações e sua série histórica, também está relacionada à preservação de tendências ascendentes nas curvas de desempenho. Unidades da federação que adotaram políticas de avaliação externa de suas redes e conferiram estabilidade ao processo, com continuidade dos ciclos avaliativos, apresentaram melhores resultados nos desempenhos médios aferidos pelo Saeb – como é o caso do Ceará. Por outro lado, a descontinuidade das políticas apresentou tem efeito negativo sobre o desempenho. Os ganhos antes auferidos tendem a ser anulados ou regredidos posteriormente (ie. Alagoas e Paraná). Algo similar acontece quando mudanças significativas nas políticas são feitas durante o percurso (ie. Rio de Janeiro). Quando são adotados diferentes modelos e políticas, ou seja, quando o sistema é continuado, mas sofre sucessivas mudanças, mostrando-se mais instável, os resultados são discretamente positivos, inferiores a outros estados com período similar de avaliações. Seus melhores resultados foram obtidos exatamente quando foi mantido por mais tempo o mesmo modelo de política. Mais uma vez, a continuidade das políticas públicas mostra-se mais eficaz e positiva do que seguidas experimentações ou, em outras palavras, políticas públicas fazem diferença não por sua mera existência, mas por sua inteligência e pertinência, sendo sua estabilidade / continuidade um traço importante para preservação e melhoria dos resultados.

PANDEMIA E SEU ENFRENTAMENTO: DIFERENTES ABORDAGENS E RESULTADOS DÍSPARES

A pandemia trouxe vários desafios para a população brasileira. Em particular, fez-se necessário compreender como impactava a escolarização, quais ações deveriam ser tomadas para seu enfrentamento e, em particular, como o conhecimento científico já acumulado sobre objetos correlatos poderia instruir ações mais apropriadas. De fato, a rápida disseminação do novo coronavírus e o

combate da doença mobilizou uma ampla e variada cadeia de ações. Em primeiro lugar, é necessária a compreensão da pandemia como um fenômeno social, pois a transmissão do vírus em suas variadas medidas de enfrentamento e seus efeitos associam-se às relações e estruturas sociais, cujas fragilidades são agravadas durante as crises que atravessam e sucedem uma pandemia. Para somar aos fatores de desigualdade, Carvalho *et al.* (2020) apresentam um relatório acerca da distribuição dos fatores de risco no Brasil. Apesar da possibilidade de que a doença atinja de forma distinta as diferentes parcelas populacionais, o adoecimento em massa da classe trabalhadora gera consequências dentro de toda a cadeia organizacional. Em uma pandemia, o vírus “na ausência de segregação absoluta e isolamento social ‘entre categorias’, ele potencialmente atinge todos os grupos” (Figueiredo Santos, 2020, p. 4). Trata-se assim do despreendimento da ideia de individualização à coletividade da doença, estando diretamente relacionada ao contato e trânsito territorial, ou seja, à construção do dinamismo social no espaço. De fato, como apontou Demenech (2020), sociedades mais desiguais apresentaram números de casos e óbitos superiores àquelas menos desiguais.

Para quem conhece a rotina administrativa da educação, sabe que uma parte importante do planejamento escolar é a definição do calendário escolar, o cumprimento das normativas legais e o planejamento de todo o ano letivo. Um exemplo é a garantia do cumprimento da carga horária e dos dias letivos. Parece simples, mas se trata de um trabalho meticuloso que precisa de atenção e de conciliar toda e qualquer possibilidade de suspensão de aula, seja para recessos, férias escolares entre outras possibilidades. Em síntese, definido o calendário escolar e o planejamento a ser executado, o ano letivo começa e essa prática ano a ano se repete. Em 2020, poderia não ter sido diferente – mas o foi, como nunca antes na história. O Brasil teve a oportunidade de assistir o aumento da disseminação da Covid-19 no mundo. Fechamentos de cidades inteiras, a obrigatoriedade para o uso de máscaras, isolamento social, entre outras ações. Em um primeiro momento, essas ações pareciam distantes da realidade local. Acreditou-se que não havia com o que se preocupar. Negacionismo,

desconhecimento de vivermos em um mundo globalizado e outras crenças infundadas fizeram muitos imaginar o vírus distante, mas a realidade se impôs e rapidamente o vírus se espalhou.

A falta de articulação governamental e a ausência de liderança do Ministério da Educação resultou em propostas difusas, restando aos Estados implementarem iniciativas para a substituição da educação presencial pelas aulas remotas ou a distância, aprovada pela portaria n. 343 em 17 de março de 2020. Houve, também, a medida provisória n. 934 que retirou a obrigatoriedade do cumprimento de 200 dias letivos, mas manteve a carga horária mínima nos diferentes níveis educacionais definida pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB). Para conter a projetada queda na aprendizagem, a Unesco orientou a criação de políticas públicas para investir na infraestrutura, tecnologias, formação, metodologias e salários, além do reforço da merenda, melhor aproveitamento do tempo, tutoria fora do horário usual das aulas e material adicional, quando possível (UNESCO, 2020). O envolvimento das famílias durante e após o período de isolamento fez diferença. No entanto, as realidades familiares são múltiplas: existem aqueles com e os sem tempo para ajudar os filhos, os que possuem conhecimento sobre o material estudado e os que não; assim como dos professores, principalmente sobre o domínio das tecnologias e sua capacidade de manter o nível de qualidade das aulas e a atenção dos estudantes. De acordo com Cifuentes-Faura (2020), esse cenário tende a ampliar a desigualdade educacional. O tempo entre o decreto do isolamento social e a adoção do ensino remoto ocasionou atraso largo no ano letivo, de modo que além da adaptação à nova forma de ensino houve também a pressa em cumprir o currículo. Nesse contexto, o maior risco torna-se a não aprendizagem, o “fracasso” e a evasão. De acordo com Samuel e Burger (2020), estudantes mais engajados têm menor probabilidade de abandonar a escola e isso por vezes recebeu pouca atenção ao longo da pandemia. As dificuldades de adaptação ao ensino remoto tenderam a comprometer o engajamento e, portanto, aumentar a probabilidade de abandono e evasão.

De acordo com os dados do estudo do Conselho Nacional de Juventude e seus parceiros, mais de 1 em cada 4 jovens (27%) do Ensino Médio já pensara em não voltar para a escola ao final do isolamento. Quando perguntados aos familiares que expressam essa preocupação, mais da metade (53%) a atribuíram ao fato dos estudantes não estarem conseguindo acompanhar as atividades remotas, percentual que chegou a 60% no Sudeste e 69% no Sul. A pesquisa também mostrou que 4 em cada 10 professores entrevistados no Pulso 3 do estudo do Instituto Península declararam pretender adotar estratégias para busca ativa. Em parte, isso se relaciona a precariedades e limitações prévias à pandemia.

Considerando o acesso da população em geral a tecnologias da comunicação, o Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic, 2018), apontara que o Brasil possuía apenas 67% dos domicílios com acesso à rede de internet em 2018: 99% no estrato de renda A, 94% no B, 76% no C e 40% nos D e E. Tanto o custo (27%) quanto não saberem usar a internet (18%) foram motivos relevantes. Microcomputadores estavam em apenas 42% dos domicílios (só 9% na DE). Em 2021, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) observara que em 35% do território brasileiro o acesso à internet ainda era restrito ou nulo. De fato, ainda em agosto de 2020, segundo a Pnad Covid, 4 milhões de estudantes do ensino fundamental (14,4%) estavam sem acesso a nenhuma atividade escolar.

Observou-se no período o aumento das matrículas, especialmente entre jovens, ao longo do período sem atividades presenciais, logo mais flexível para a “frequência” à escola. Em 2019, 50,95% estavam fora da escola, número superior ao observado em 2020 (49,66%) e 2021 (48,56% - taxa mais baixa da série histórica). Todavia, esse período foi logo seguido pela elevação da proporção de jovens fora da escola em 2022 (53,17% - maior taxa em muitos anos). Nesse contexto, diferentes Estados obtiveram resultados educacionais muito distintos ao adotar abordagens qualitativamente diferentes. A rede estadual do Ceará elevou seu IDEB nos anos iniciais ao longo da pandemia, partindo de 6,5 em 2019 para 7,2 em 2021. As redes municipais cearenses não

obtiveram o mesmo êxito: caíram de 6,3 para 6,1. Algo similar também foi observado na Paraíba, que subiu de 4,9 para 5,1, e na rede estadual do Piauí, que também subiu de 6,5 em 2017, para 6,0 em 2019 e alcançou 6,1 em 2021. Registra-se em que 2005, o IDEB nos anos iniciais no Piauí era de apenas 2,6, enquanto em Minas Gerais era de 4,9 e no Ceará era 3,2. Ao mencionar Minas Gerais, observa-se na outra ponta uma resposta pública insuficiente para o desafio imposto. O IDEB da rede estadual mineira nos anos iniciais caiu de 6,5 para 6,0 em 2021 – inferior ao do Piauí (6,1). Mais uma vez, isso sinaliza que políticas fazem diferença, não por sua mera existência, mas por sua inteligência associada. Saber o que fazer e conseguir implementar tende a produzir resultados expressivos em médio e longo prazos, como é o caso observado acima.

APRENDIZAGENS SOBRE POLÍTICAS E EDUCAÇÃO NO BRASIL

Apesar de todos os esforços empreendidos e do significativo impacto que os estudos citados (e outros) tiveram sobre as políticas educacionais, ainda hoje observamos indicadores educacionais muito limitados e pouco esperançosos em relação desenvolvimento social e econômico possível a partir de tais condicionantes. Em janeiro de 2016, o colunista Antônio Gois abriu espaço para debater novamente a repetência e sua surpreendente naturalização na sociedade brasileira. Trouxe mais dados para iluminar o debate e reafirmou que “a repetência não traz benefício algum ao aluno” ou à sociedade, e completa citando Hattie (2009): “é difícil encontrar outra prática educacional em que a evidência científica é tão inequivocadamente negativa” quanto a repetência. Afeta grupos já desfavorecidos, apresenta viés de classe e cor, concorre para elevar a evasão, agrava absurdamente os gastos e limita proporcionalmente os investimentos, inclusive (e principalmente) a elevação da remuneração e a melhoria da carreira.

Compreender a produção do (in)sucesso escolar no Brasil permanece um estratégico desafio a ser enfrentado com inteligência e

determinação político-social. Importa compreender que o resultado educacional é derivado de um processo muito longo de escolarização: um dos mais longos processos institucionais públicos pelos quais passamos. Passamos em torno de duas décadas submetidos à escola. O sucesso ou o fracasso são resultados de pequenas atitudes, ações, comportamentos, decisões, expectativas, estímulos (positivos e negativos) que se são vividos cotidianamente ao longo de todos esses anos. Quando imaginamos a reprovação em especial, devemos atentar que ela começa a ser produzida desde o primeiro dia de escola. O fracasso escolar em nossa sociedade tem cor, classe, renda: é majoritariamente pobre, morador das periferias, não branco e estudante de escolas públicas. A aluna e o aluno de baixa renda, oriundos de camadas sociais desprivilegiadas, desde o início são tratados de forma diferente e ao longo do processo percebem isso. Eles recebem menos atenção, as expectativas em relação a eles são mais baixas, é dito que eles são menos capazes, que por vezes não têm talento ou condições de avançar, devendo se contentar com posições de classe mais subalternas. A reprovação no Brasil está relacionada a elementos de preconceito, de classe, de rejeição de camadas mais pobres, “menos dóceis” e menos similares ao esperado pelo padrão hegemônico (Tavares Junior *et al.*, 2015). Assim, a escola acaba por reproduzir a sociedade que a produz.

A naturalização desses processos é prejudicial e apresenta efeitos muito perversos. A reprovação tem alguma (óbvia) relação com o desempenho. No entanto, ela é sistêmica no caso brasileiro. Há múltiplas formas e maneiras de se lidar com desafios ou dificuldades de aprendizagem. No Brasil, a escola (em nome da sociedade) aceita, legítima e produz “exclusão em massa” através de suas práticas de reprovação. Não é o único caminho. Foi uma construção histórica de nossa sociedade, materializada na escola. Faz parte da produção reiterada de nossa desigualdade estrutural. A reprovação é uma medida extrema. Antes dela, seria possível mudar práticas comuns em muitas escolas, como a enturmação de alunos de acordo com desempenho, na diferenciação de turmas fortes e fracas, na escolha de turnos diferentes para alunos rotulados como melhores e piores. O

contraturno, a educação integral, as atividades de reforço, a recuperação paralela, projetos pedagógicos e uma série longa de ações educacionais só têm sentido no primeiro ciclo a partir deste diagnóstico e das medidas para alcançar a alfabetização.

Soma-se que as expectativas são muito diversas e, em média, muito baixas. Com expectativas muito baixas, há esforços também mais módicos, graduais, tolerantes com o não desenvolvimento de habilidades fundamentais de letramento em parcelas significativas do alunado. Aos 07 ou 08 anos, já temos uma desigualdade educacional considerável, tanto no alcance quanto no desempenho. Era esperado que a escola, como instituição equalizadora de oportunidades e projetada para o alcance das realizações socialmente estabelecidas (inclusive na Constituição), minimizasse essas diferenças. No entanto, sabemos que os objetivos reais de uma sociedade não estão em seu discurso, mas são revelados por sua prática. O que se observa no Brasil é coerente com isso: uma sociedade em que a desigualdade é estrutural produz uma escola que amplifica as desigualdades e diferenças em sua origem. Basta observar as desigualdades educacionais aos 08 anos e aos 18 anos, já quadruplicada.

Como dito, há dezenas de possibilidades para se evitar a retenção: dependência, ações no contraturno, educação integral para recompor o fluxo, turmas especiais de aceleração, atividades de reforço, recuperação paralela, projetos pedagógicos específicos, trabalhos em grupo mistos, dinâmicas em sala de aula por nível de desempenho, apoio pedagógico, projetos educativos especiais, séries paralelas, câmbio docente / turma... Diante disso, a retenção não deveria ser naturalizada. Permanece o desafio de superar nosso modelo tradicional de escola: a escola brasileira reprova e este é seu mais profundo traço identitário. A culpa tende a ser externa: da família, da pobreza, do baixo capital cultural, da falta de infraestrutura (doméstica, escolar, urbana, etc).

Assim, o Brasil reiterou, em cada época, seu típico ciclo antagonico. A democratização da educação pareceu caracterizada por uma dualidade, um perfil estranho e dialético de realização. Toda vez

que se avançou numa direção, ao mesmo tempo e num movimento inverso, também tendeu a anular esses avanços ao gerar efeitos perversos em outra dimensão. Como um cobertor curto. Melhora um lado e piora outro. Este processo acaba por preservar a desigualdade, elemento estrutural em nossa formação societária. Embora os Sistemas de Ensino tenham avançado tanto em algumas dimensões nas últimas décadas, o hiato entre a realização educacional de diferentes grupos sociais se reproduz, alterando seu *locus* e forma.

O resultado conjunto desses processos é, ainda no século XXI, um sistema educacional estruturalmente excludente, pouco produtivo, de baixa qualidade, ineficiente e frustrante para parcelas majoritárias de seus atores. O falido modelo da escola tradicional ainda subsiste na retenção e na repetição de iniquidades históricas. A cada geração é feito um convite (ou uma convocação) na direção de reinventar a escola brasileira: zerar a retenção, definir com clareza as metas mais promissoras para cada série, conferir autonomia efetiva às escolas em prol de projetos adequados para superação de seus problemas, repensar a carreira com ingresso mais atraente e foco nos processos educacionais, em detrimento de uma ultrapassada burocracia fordista. Este capítulo se soma a esta grande esperança, a este convite social: a reinvenção da escola pública brasileira. Se nós desejamos uma sociedade diferente, temos a certeza de que ela se forma quando assumimos também a responsabilidade de a formarmos, a começar por onde toda formação começa: na escola.

AGRADECIMENTOS

O autor expressamente agradece o apoio recebido do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq - Brasil e da Fundação de Amparo à Pesquisa de Minas Gerais (FAPEMIG) para realização do Projeto que deu origem a este capítulo.

REFERÊNCIAS

- BARROS, Ricardo Paes; MENDONÇA, Rosane. **Consequências da Repetência sobre o Desempenho Educacional**. Brasília: MEC – Projeto de Educação Básica para o Nordeste, 1998.
- BOUDON, Raymond. **Efeitos Perversos e Ordem Social**. São Paulo: Zahar, 1979.
- BRANDÃO, Zaia *et al.* **Evasão e repetência no Brasil: a escola em questão**. Rio de Janeiro: Achiamé, 1983.
- CARVALHO, L.; PIRES, L. N.; XAVIER, L.L. COVID-19 e desigualdade no Brasil. **Experiment Findings**. April 2020, p.1-3. DOI: 10.13140/RG.2.2.27014.73282.
- CASTRO, M. H. G. A consolidação da política de avaliação da educação básica no Brasil. *Meta-Avaliação*, Rio de Janeiro, v.1, n. 3, p. 271-296, dez. 2009.
- CETIC. **Pesquisa TIC Educação 2018**. Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação. 2018.
- CETIC. **Pesquisa TIC Educação 2019**. Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação. 2019.
- CHATTERJI, M. Models and methods for examining standards-based reforms and accountability initiatives: have the tools of inquiry answered pressing questions on improving schools?. **Review of Educational Research**, v. 72, n. 3, p. 345-386, 2002.
- CIFUENTES-FAURA, J. Consecuencias en los niños del cierre de escuelas por Covid-19: el papel del gobierno, profesores y padres. **Revista Internacional de Educación para la Justicia Social**, Madrid, v. 9, n. 3e, p. 1-12, 2020.
- DEMENECH, Lauro Miranda *et al.* Desigualdade econômica e risco de infecção e morte por COVID-19 no Brasil. **Revista Brasileira de Epidemiologia**, v. 23, p. e200095, 2020.
- ELMORE, R. F. **School reform from the inside out: policy, practice, and performance**. Cambridge, MA: Harvard Education Press, 2007.
- FALK, B. Standards-Based Reforms: Problems and Possibilities. **Phi Delta Kappan**, v. 83, n. 8, p. 612-620, 2002.

FIGUEIREDO SANTOS, J. A. Covid-19, causas fundamentais, classe social e território. **Trabalho, Educação e Saúde**. Rio de Janeiro, v. 18, n. 3, 2020. DOI: 10.1590/1981-7746-sol00280

FLETCHER, Phillip R. **A mathematical model of school trajectory, repetition and performance of first level schooling in Brazil**. Brasília (DF): CNRH, 1985a.

FLETCHER, Phillip R. A Repetência no Ensino de 1º grau: um problema negligenciado da educação brasileira. **Revista Brasileira de Administração da Educação**, v. 3, n. 1, 1985b.

FLETCHER, Phillip R.; RIBEIRO, Sérgio Costa. **Modeling Education System Performance with Demographic Data: an introduction to the PROFUXO Model**. Paris: UNESCO, 1989.

FLETCHER, Phillip R.; RIBEIRO, Sérgio Costa. O Ensino de Primeiro Grau no Brasil de Hoje. **Em Aberto**, Brasília, v. 6, n. 33, p. 1-10, jan./mar. 1987.

FRANCO, C. Avaliação de sistemas educacionais no Brasil. **Revista de Ciências da Educação**, n. 9, 2009.

FRIGOTTO, Gaudencio. **A produtividade da escola improdutiva: um (re) exame das relações entre educação e estrutura econômico-social capitalista**. Tese de Doutorado. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1983.

FCC - Fundação Carlos Chagas . **Retratos da Educação no Contexto da Pandemia: um olhar sobre múltiplas desigualdades**. São Paulo, 2020.

GAMORAN, A. (Ed.). **Standards-based reform and the poverty gap: Lessons for no child left behind**. Washington, D.C.: Brookings Institution, 2007.

GOLGUER, André Braz. Modelo Profluxo e Indicadores Derivados. *In*: RIOS-NETO, Eduardo Luiz Gonçalves; RIANI, Juliana de Lucena Ruas (Org.). **Introdução à Demografia da Educação**. Campinas: Associação Brasileira de Estudos Populacionais - Abep, 2004. p. 159-208.

GOLGUER, André Braz; RIOS-NETO, Eduardo Luiz Gonçalves. **Uma comparação entre os modelos Profluxo e IPC quando aplicados a dados do sistema educacional brasileiro**. Brasília: Inep, 2005.

HATTIE, John. **Visible Learning: A Synthesis of Over 800 Meta-Analyses Relating to Achievement**. Melbourne: Routledge; 1 edition, 2009.

KLEIN, Ruben. Produção e utilização de indicadores educacionais: metodologia de cálculo de indicadores do fluxo escolar da educação básica. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 84, n. 206-208, p. 107-157, 2003.

LOCKHEED, M. E.; VERSPOOR, A. M. **Improving primary education in developing countries**. Oxford: Oxford University Press for the World Bank, 1991.

MARE, Robert. Social background and school continuation decisions. **Journal of the American Statistical Association**, n. 75, p. 295-305, 1980.

MCLAUGHLIN, M. W.; SHEPARD, L. A. **Improving Education through Standards-Based Reform**. A Report by the National Academy of Education Panel on Standards-Based Education Reform. Washington, DC: National Academy of Education, 1995.

RIBEIRO, Sérgio Costa. A Pedagogia da repetência. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 5, n. 12, p. 7-21, mai./ago. 1991

RIOS-NETO, Eduardo *et al.* **O Uso de modelos em demografia da educação: modelo Profluxo com dados das PNADs de 2001, 2002 e 2003**. Belo Horizonte: CEDEPLAR – Convênio 29/2002, mar. 2005.

SALM, Claudio. **Escola e trabalho**. São Paulo: Brasiliense, 1980.

SALM, Claudio. Escola e trabalho. **Em Aberto**, v. 3, n. 19, 1984.

SAMUEL, Robin; BURGER, Kaspar. Negative life events, self-efficacy, and social support: Risk and protective factors for school dropout intentions and dropout. **Journal of educational psychology**, v. 112, n. 5, p. 973, 2020.

SLAVIN, R. E. Evidence-based education policies: transforming educational practice and research. **Educational Researcher**, v. 31, n. 7, p. 15-21, 2002.

SOARES, Sergei S. D.; LIMA, Adriana Fernandes. **A Mensuração da educação nas PNADs da década de 1990**. Rio de Janeiro: IPEA - Texto para Discussão 928, dez. 2002.

SWANSON, C. B.; STEVENSON, D. L. Standards-based reform in practice: evidence on state policy and classroom instruction from the

NAEP state assessments. **Educational Evaluation and Policy Analysis**, v. 24, n. 1, p. 1-27, 2002.

TAVARES JÚNIOR, F.; MONTALVÃO, A.; NEUBERT, L. F.. Rendimento escolar e seus determinantes sociais no Brasil. **Revista Brasileira de Sociologia**, v. 03, n.6, p. 117-137, 2015.

TAVARES JÚNIOR, Fernando; FARIA, Victor Basílio; LIMA, Marcos Alves de. Indicadores de fluxo escolar e políticas educacionais: avaliação das últimas décadas. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 23, n. 52, p. 48-67, 2012.

TAVARES JÚNIOR, Fernando; NEUBERT, Luiz Flávio. A qualidade da educação e a disseminação de sistemas de avaliação. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 25, n. 59, p. 22-48, 2014.

TEIXEIRA de FREITAS, M. A. A Escolaridade média no ensino primário brasileiro. **Revista Brasileira de Estatística**, v. 8, n. 30-31, p. 395-474, 1947.

TEIXEIRA de FREITAS, M. A. Dispersão Demográfica e Escolaridade. **Revista Brasileira de Estatística**, v. 1, n. 3, p. 497-527, 1940.

UNESCO. A Comissão Futuros da Educação da Unesco apela ao planejamento antecipado contra o aumento das desigualdades após a COVID-19. Paris: **Unesco**, 16 de abr. 2020.

VALLE SILVA, Nelson; MELLO E SOUZA, Alberto. Um modelo para análise da estratificação educacional no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, n. 58, p. 49-57, ago. 1986.

VELOSO, F. Experiências de reforma educacional nas últimas duas décadas: o que podemos aprender? *In*: VELOSO, F. *et al.* (Org.). **Educação básica no Brasil: construindo o país do futuro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. p. 191-211.

CAPÍTULO 40

PROCESO DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN EDUCATIVA/INSTITUCIONAL. EL ESTUDIO DE CASO DE LA ESCUELA NACIONAL ERNESTO SÁBATO DEPENDIENTE DE LA UNICEN EN ARGENTINA (2004-2014)

Cecília Di Marco
Claudia Melnek
Silvina Liliana Saad

Resumen: En este capítulo nos proponemos dar cuenta y reflexionar acerca de los procesos de planificación y gestión institucional educativa a partir de la información obtenida en un estudio de caso cuyo objeto de análisis es la Escuela Secundaria Ernesto Sábató dependiente de una universidad argentina, de carácter regional: la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos (UNICEN) localizada en la ciudad de Tandil, con el fin de caracterizar los mencionados procesos e iniciar una sistematización de los mismos. Esta reflexión se enmarca en el período 2004 - 2014, a partir de una acotada descripción del contexto de crisis en el cual se registra la creación de la referida escuela secundaria y de las políticas gubernamentales a nivel nacional, provincial y local con énfasis en las universitarias que propiciaron su implementación y evolución durante sus primeros 10 años. La base metodológica considera, entre los supuestos, al Planeamiento Estratégico Situacional de Matus, Carlos (1972, 1985, 1989, 1998); los modelos de análisis de Chaves Zaldumbide, Patricio (1995); Grinberg, Silvia y Rossi, Mariana (2005), así como también la Guía de Di Marco, Cecília y Bianchini, Laura (2023), los cuales permiten analizar las fuentes documentales orales y escritas, con énfasis en la voz de los gestores y en el Proyecto Educativo Institucional - PEI.

INTRODUCCIÓN

En este capítulo las autoras se proponen dar cuenta y reflexionar acerca de los procesos de planificación y gestión institucional educativa a partir de la información obtenida en un estudio de caso cuyo objeto de análisis es la Escuela Secundaria Ernesto Sábato dependiente de una universidad argentina, de carácter regional: la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos (UNICEN) situada en la ciudad de Tandil, con el fin de caracterizar los mencionados procesos e iniciar una sistematización.

Esta reflexión se enmarca en el período 2004 - 2014, a partir de una acotada descripción del contexto de crisis en el cual se registra la creación de la referida escuela secundaria y de las políticas gubernamentales a nivel nacional, provincial y local – con énfasis en las universitarias – que propiciaron su implementación y evolución durante sus primeros 10 años.

La base metodológica considera, entre sus supuestos, al Planeamiento Estratégico Situacional de Matus, Carlos (1972, 1985, 1989, 1998); los modelos de análisis de Chaves Zaldumbide, Patricio (1995); Grinberg, Silvia y Rossi, Mariana (2005), así como también la Guía de Di Marco, Cecília y Bianchini, Laura (2023), los cuales permiten analizar las fuentes documentales orales y escritas, con énfasis en la voz de los gestores y en el Proyecto Educativo Institucional - PEI.

Con el objetivo central de dar cuenta de las características que adquirieron los referidos procesos en la ENES este escrito se estructura en las siguientes secciones, a saber:

- *Gobierno, política, gestión y planeamiento en el contexto de la crisis del 2001.*

- *Gobierno y gestión universitaria. Proyecto de creación de una Escuela Nacional dependiente de una universidad de carácter regional.*

- *El planeamiento y la gestión como procesos para la transformación. Análisis del proyecto educativo de la ENES desde el PES.*

- *Conclusiones: a modo de reflexiones finales.*

GOBIERNO, POLÍTICA, GESTIÓN Y PLANEAMIENTO EN EL CONTEXTO DE LA CRISIS DEL 2001

Las instituciones educativas, especialmente las de carácter estatal, conforman el territorio en el que se plasman e implementan diferentes políticas y estrategias que tienen por objetivo dar respuesta a las diversas demandas de la sociedad y, al mismo tiempo, se convierten en una posibilidad de vehiculizar el proyecto social-económico y político definido por el gobierno de un país. Este punto permite advertir la relación entre las dimensiones macro y microinstitucionales y la forma en que cada una condiciona a la otra. Por ello, al tratarse el presente escrito de la planificación y gestión institucional que dieron origen a la creación de una Escuela Preuniversitaria en una Universidad Nacional, es insoslayable la necesidad de enmarcar y contextualizar el devenir de dicho proceso.

El impacto que la crisis económica argentina del 2001 tuvo en el campo de la educación, convirtió a las instituciones escolares en espacios de contención, relegando así la centralidad pedagógica en pos de la seguridad alimentaria de los/as niños/as y adolescentes. De esta manera, expresa Lauría (2017), el Estado daba respuesta a las demandas de las familias, garantizando la integración y protección social a través de las escuelas. Por lo tanto, se hizo necesario generar políticas educativas destinadas a garantizar que todos/as los/as niños/as y jóvenes estuviesen dentro de alguna de las opciones que ofrece el sistema, ya que la educación era el instrumento fundamental para la reestructuración social.

En este sentido, a partir del 2002, tanto a nivel nacional como provincial, los lineamientos generales de la política educativa se basaron en el principio de inclusión con la finalidad de garantizar las condiciones de educabilidad afectadas por la situación social y económica. La heterogeneidad social que caracteriza a la población argentina, y que se replica también al interior de la Provincia de Buenos Aires (PBA), generó la necesidad de crear diferentes Programas con distintos objetivos tales como enriquecer el aprendizaje de la lectura y escritura, mejorar la retención escolar,

promover el desarrollo de estrategias de cuidado de la salud y nutrición, entre otros. Estos además fueron complementados con Planes nacionales destinados específicamente para el sujeto educativo de Nivel Medio, dado que los jóvenes estuvieron particularmente afectados por la debacle al tener que ingresar al mercado de trabajo para ayudar a sus familias, lo que derivó en un alto índice de repitencia: un "...21,1 % en el 2001..." (Terigi, 2016, p. 20) y, como consecuencia, del abandono escolar.

Hacia finales del 2002 comenzó un acelerado proceso de recuperación económica que requería de trabajadores con formación en Nivel Superior, completo o incompleto, lo cual implicó atender la problemática de la transición entre la escuela secundaria y la universidad. De ahí que, un año después, la Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Educación Superior (CONEDUS) tratase el tema poniendo el foco en el acceso a la Educación Superior a través de la promoción de articulaciones entre ambos Niveles en función de preparar a los futuros estudiantes para la exigencia académica. No obstante, su implementación se encontró con un Nivel Superior complejo y heterogéneo, constituido por universidades del sector estatal, del sector privado e institutos no universitarios, conformando un "conglomerado desarticulado de instituciones, carreras y títulos" (Mollis, 2001) (citada por Zangrossi, 2004, p.11).

Sin embargo, el aumento de la creación de instituciones estatales a partir de la sanción de la Ley de Educación Superior (LES) de 1995, (Di Marco, 2010), hizo necesaria la creación de políticas de articulación tanto horizontal como vertical, a pesar de la complejidad que ello implicaba dadas las características del Nivel Superior. El objetivo era el mejoramiento de la formación educativa del Nivel Medio (Marquina, 2003), especialmente en el último año de la secundaria, no sólo para facilitar la transición sino también la permanencia durante el primer año de la carrera del siguiente Nivel. De esta manera, en el 2003, la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) llevó a cabo una convocatoria a través del Proyecto "*Apoyo a la Articulación Universidad – Escuela Media*", destinado a promover la elaboración de propuestas de trabajo colaborativo entre las

jurisdicciones y las universidades (Zangrossi, 2004). Los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior (CPRES) creados por la LES, constituyeron los espacios para la reflexión y producción de acciones destinadas al mejoramiento educativo y la capacitación docente.

En el marco de dicho Proyecto, la Provincia de Buenos Aires (PBA), implementó entre el 2004 y 2011 el Programa “Apoyo al último Año de la Secundaria” – elaborado por el Ministerio de Educación de la Nación (ME) y la Dirección General de Cultura y Educación (DGCyE) –, cuyas acciones estaban destinadas a la articulación con universidades y con institutos superiores no universitarios (Marano, 2017). Las propuestas, según las características y necesidades de cada región, podían variar entre el fortalecimiento de los aprendizajes en áreas centrales, la elaboración de un proyecto conjunto que incluya a ambos niveles, o bien tareas colaborativas entre docentes, directivos y universitarios con fines de capacitación. Sin embargo:

[...] Durante décadas, vinculado al tema de la articulación, se sumó la falta de universidades en el interior de las provincias lo cual contribuía, de alguna manera, con la problemática del acceso, permanencia y egreso de instituciones universitarias. De allí, la importancia de la creación de la UNICEN, en el centro de la PBA, no solo por el impacto de su oferta académica a nivel regional sino por el interés de llevar a cabo articulaciones con el Nivel Medio... (Melnek, 2023, p. 42).

De hecho, según lo expresa la misma autora (p. 51) en el marco de la Planificación Estratégica (PE) elaborada por la UNICEN en el 2001 y ante los procesos posteriores a la crisis, se comenzó a idear un Colegio Universitario que además de articular con la Universidad, dictase “los ciclos básicos de las carreras de grado, pregrado, formación profesional y capacitación docente” (PE, 2001, p. 3). Dicha propuesta no se concretó, pero obró como base del trabajo que un año después tomó la UNICEN cuando, ante las demandas de la comunidad, decidió avanzar en la creación de una escuela preuniversitaria en el marco de la visión estratégica determinada en el PE.

GOBIERNO Y GESTIÓN UNIVERSITARIO. PROYECTO DE CREACIÓN DE UNA ESCUELA NACIONAL DEPENDIENTE DE UNA UNIVERSIDAD DE CARÁCTER REGIONAL

En el 2002, las autoridades de la UNICEN, deciden dar respuesta a una demanda de la comunidad y avanzan – hasta concretar – la creación de una Escuela de Nivel Medio que tuviera como objetivo la preparación de los/as estudiantes para la continuidad de sus estudios en el Nivel Superior. Los resultados de las estrategias de articulación entre Niveles, que esta Institución tenía como antecedentes, resultaron motivadores y alentadores del proyecto.

Sin embargo, la idea no era crear una escuela preuniversitaria tradicional formadora de élite, sino una institución para todos los jóvenes cualquiera fuese su clase social. Una escuela nacional que además de brindar un excelente nivel académico promoviese la capacidad creativa y, sobre todo, el compromiso social, mediante la formación de un espíritu y mente abierta en función de una mirada crítica de la sociedad (Auza, 2015).

La ENES, se creó en el marco de dos legislaciones: la Ley Federal de Educación (LFE) y la Ley de Educación Superior (LES). De la LFE tomó los Fines establecidos por el Consejo Federal de Educación (CFE) para el Nivel Polimodal, determinando que el primero de ellos, aclaran Gallarreta y Landívar (2015), sería definido como el principal en el Proyecto de la Escuela por considerar que incluía a los otros dos, quedando expresados de la siguiente manera: “...la formación del ciudadano, la preparación para proseguir estudios superiores, y la formación para desempeñar actividades laborales.” (p. 15) Un Equipo Técnico constituido por tres docentes investigadores estuvo a cargo de la elaboración del Proyecto, el cual fue analizado puntualmente por una Comisión Ampliada con el fin de construir los acuerdos. Asimismo, como señalan los autores, el Documento Base del Diseño Curricular de la PBA constituyó el marco de referencia para la definición de los Fines y Objetivos Institucionales de la propuesta educativa así como de la Caja Curricular.

Cabe destacar que hubo un tema complejo y que implicó arduos debates: la modalidad de ingreso. Finalmente se resolvió por la alternativa del sorteo como la forma más inclusiva de acceso; es decir las y los estudiantes, para acceder, participarían de un sorteo. Asimismo, se definieron mecanismos de nivelación para los tramos iniciales así como la no permanencia en la Institución en caso de repitencia o adeudar dos o más materias previas.

En el 2006 y en el marco de la nueva legislación, la Ley de Educación Nacional (LEN) N° 26.206, la ENES a pesar de su autonomía como Escuela dependiente de una Universidad adecuó su estructura organizativa de Nivel Polimodal a Escuela Secundaria.

No obstante – más allá de la reestructuración – su particularidad, como lo expresan Gallarreta y Landívar (2015), reside en ser la primera Escuela preuniversitaria de la ciudad, en el siglo XXI con un proyecto de educación no formador de élite, sino orientado a la ampliación de la oferta educativa y a garantizar la igualdad en el acceso a una formación de calidad.

EL PLANEAMIENTO Y LA GESTIÓN COMO PROCESOS PARA LA TRANSFORMACIÓN. ANÁLISIS DEL PROYECTO EDUCATIVO DE LA ENES DESDE EL PES

Los procesos de gestión de la UNICEN, a partir del 2003, se desarrollaron en un nuevo contexto de “...valoración positiva del Estado...” (Terigi, 2007) y de sus facultades como regulador e interventor en el campo de la economía, luego de que el gobierno llevara a cabo una reforma política que motivó también el interés intelectual por la planificación educativa. En este sentido, la ubicación geográfica de la Universidad fue un punto estratégico para el desarrollo de emprendimientos privados que requerían de trabajadores con educación de Nivel Superior, de allí que la Institución se convirtiera en el principal agente de desarrollo socioeconómico regional (Lan, 2010). El progreso registrado como consecuencia de dichos procesos de gestión reafirmó, una vez más, la relación entre nivel educativo y el acceso a un empleo asalariado

registrado, evidenciando la importancia del conocimiento no solo para salir de una crisis social, política y económica como la del 2001, sino para el desarrollo de las sociedades.

En este contexto, como ya se hizo mención, la Universidad crea en el 2004 la ENES y, en virtud de su autonomía, elabora a través de sus representantes el Proyecto Educativo Institucional (PEI) de la Escuela. Se hace preciso entonces dar cuenta de los procesos de gestión para la planificación institucional llevados a cabo por el Equipo directivo conformado por el Dr. Landívar – como Director – y la Mg. Gallarreta – como Vice –, durante su primera década de existencia.

El análisis que sigue es el resultado de la aplicación de tres herramientas que, si bien presentan diferencias entre sí, se complementan al abordar los distintos elementos y componentes que conforman los procesos de planeamiento y gestión educativa desde el enfoque del PES, elaborado por Matus en su prolífera obra que abarca desde 1972 a 1998.

Entre los que sostienen este marco teórico metodológico se encuentra Chaves Zaldumbide (1995) que entiende a la gestión como generadora de “...procesos de transformación de la realidad...” (p. 5) y afirma que crear las condiciones para la construcción colectiva del PEI, el cual ha de responder a las características y necesidades de la comunidad educativa, permite que la Escuela trascienda sus muros e incida en procesos más amplios.

En este sentido, las acciones para la construcción del PEI según Chaves Zaldumbide (1995, p. 7-10) se sintetizan del siguiente modo: “La escuela concertada” (Códigos comunes y reglas institucionales); “La escuela que tenemos” (Identidad institucional); “La escuela que deseamos” (Visión Institucional); “La escuela apropiada” (Proyectos específicos y compromisos de acción); “Evaluación de la gestión institucional”.

Dicho proceso, sostiene el autor, implica cuatro ideas centrales: La idea de “Totalidad”, en cuanto a la gestión como un espacio integral a fin de poder identificar los problemas y fortalezas institucionales; la idea de “Heterogeneidad”, dado que la gestión es

un proceso en el que interactúan pluralidad de actores; la idea de “Construcción Intersubjetiva” (Habermas, 1982) (Matus, 1985), lo cual implica una explicación colectiva de los hechos, fortalezas y debilidades en función de la construcción de una visión amplia; la idea de “Participación”, en la construcción colectiva de códigos comunes que permitan los criterios de calidad educativa para una institución en particular.

Por otra parte, en la matriz de análisis elaborada por Grinberg y Rossi (2005) se enumeran componentes que deben abordarse como parte de un todo y no como etapas a seguir. Ellos son: Intenciones Pedagógicas (Notas de identidad. Imagen objetivo. Estructura organizativa); Normativa institucional (Normas de convivencia. Funcionamiento y responsabilidades del gobierno. Funciones del equipo de trabajo); Programación curricular (Qué, cómo y cuándo enseñar. Qué, cómo y cuándo evaluar).

La tercera herramienta utilizada es la Guía de Orientaciones elaborada por Di Marco y Bianchini (2023) la cual profundiza el análisis en cuanto a los procesos de gestión llevados a cabo en la construcción del PEI, permitiendo así una visión integral de las acciones, prácticas e interacciones institucionales. La misma se compone de los siguientes ítems: la organización que planifica; la misión, visión e identidad; componentes del PEI; fuentes de información y datos para describir los componentes; fortalezas y debilidades que potencian u obstaculizan el accionar de la institución; problemas institucionales enunciados, descriptos o interpretados; las amenazas y oportunidades del contexto o entorno; actores participantes, modalidades y espacios de prácticas de planificación; instancia de capacitación en la temática de planeamiento y evaluación institucional.

De esta manera, y en relación con lo expuesto, se presenta a continuación un cuadro comparativo respecto de los puntos en común de los tres modelos de análisis utilizados: el de Chaves Zaldumbide (1995), el de Grinberg y Rossi (2005) y el de Di Marco y Bianchini (2023).

Tabla n° 1

Modelo de Chaves Zaldumbide	Modelo de Grinberg y Rossi	Modelo de Di Marco y Bianchini
La escuela concertada. Códigos comunes y reglas institucionales.	Normativa institucional. Normas de convivencia. Funciones de gobierno.	-La organización que planifica.
La escuela que tenemos. Identidad institucional.	Intenciones pedagógicas. Identidad.	-La organización que planifica. -La misión e identidad.
La escuela que deseamos. Visión institucional	Intenciones pedagógicas. Imagen objetivo.	-La visión -Los problemas institucionales

Tabla de elaboración propia a partir de los aportes de Chaves Zaldumbide (1995), Grinberg y Rossi (2005) y Di Marco y Bianchini (2023).

De la aplicación de estas herramientas que permitieron indagar el PEI y analizar las entrevistas realizadas a los directivos de la Institución sobre el período de referencia surge, en primera instancia, que el Documento elaborado en el 2004 se encuentra homologado con el Proyecto de creación dado el contexto fundacional. El mismo presenta, además, una primera modificación en el 2008 como consecuencia de las reformas implementadas por la LEN. No obstante en relación a la construcción de, según Chaves Zaldumbide (1995), el quiénes somos, qué queremos ser y hacia dónde nos dirigimos, sobre la base de códigos comunes (p.15) se observa que, sosteniendo sus objetivos de origen, no se registran cambios en la estructura, no se abre a nuevos debates y tampoco se incorporan líneas de acción y/o proyectos específicos en base a un análisis situacional. Es decir, aun contando ya con 10 años de funcionamiento, no se incorporan otros actores que conforman la comunidad educativa de la ENES.

En cuanto al análisis de los componentes que allí aparecen y a las fortalezas y debilidades que en él se observan, según la matriz de Grinberg y Rossi (2005), en las “Intenciones pedagógicas” se especifican los valores y principios que la Institución sostiene y que hacen a su identidad, pero no se registra una clara descripción del

“quiénes somos” como Institución y tampoco está actualizado el marco referencial.

En relación a la “Imagen Objetivo”, se encuentra establecida a través de sus Objetivos institucionales, pero no están determinados los lineamientos de acción, y no se explicitan las fortalezas ni debilidades de la Institución. Respecto de la “Estructura organizativa”, la fuente documental da cuenta de una estructura Departamental, sin presentar un organigrama.

Asimismo, aparece el marco normativo que dio lugar a la creación de la Escuela pero no se encuentra la específica que regula a la ENES. En relación a esto, en su página Web y organizadas en distintas solapas, se puede acceder a las normativas institucionales y a los Proyectos y Documentos de las acciones llevadas a cabo.

En función de lo mencionado, la Guía elaborada por Di Marco y Bianchini (2023), permite por un lado, el análisis de la fuente en coincidencia con los autores ya referenciados y, por otro, comprender a través de la recuperación de la voz de los directivos, los procesos de planeamiento y gestión durante la elaboración e implementación del PEI. De esta manera, del análisis de las entrevistas en base a los Ítems que conforman la Guía y atienden a lo procesual, se extrae, como dato relevante, un marcado liderazgo por parte de la gestión en pos de generar las condiciones para la implementación del PEI, el cual se centró principalmente en acciones vinculadas a la calidad académica.

En este sentido, ambos directivos señalan como “Fortalezas” la formación universitaria de sus docentes y su compromiso con la propuesta educativa, visibilizado por ejemplo en la numerosa cantidad de actividades de articulación con otras instituciones en las que participan las alumnas y los alumnos.

En relación a los “Problemas” éstos no son interpretados como institucionales, sino como meros obstáculos del contexto/entorno que pueden ser detectados a través de los mecanismos de evaluación que la Institución lleva a cabo regularmente y en los que los padres y estudiantes pueden dar a conocer su nivel de satisfacción.

Por último, según los entrevistados, constituirse en una Escuela dependiente de una Universidad no siempre es percibido como una

“Oportunidad”, sino que también puede convertirse en una “Amenaza” en términos de gestión, ya que requiere tomar decisiones que responden a una lógica propia del Nivel Medio en el marco de una lógica universitaria.

CONCLUSIONES

El anterior desarrollo permite dar cuenta de los procesos de planificación y gestión educativa a partir de comprender cómo un contexto de crisis, como lo fue el del 2001, generó las condiciones para la creación de una Escuela preuniversitaria – dependiente de una Universidad nacional de carácter regional – e interpeló a los gestores conduciéndolos a la necesidad de generar un documento de PE. Esto sumado a las políticas públicas nacionales, regionales y locales, especialmente las referidas a educación secundaria y universitaria.

A partir de considerar teórica y metodológicamente los supuestos y postulados del PES, Matus (1998), utilizar para el análisis tanto fuentes documentales (con prevalencia del PEI de la ENES) como orales (entrevistas a sus directivos) y, por último, aplicar las herramientas elaboradas por autores que son consecuente con el enfoque referido, se pueden mencionar algunas consideraciones relativas al estudio de caso, objeto de análisis, a saber:

-La voluntad de planificar, así como la importancia que se le otorgó en momentos críticos y de emergencia económico financiera a la planificación institucional, se sostuvo en tanto y en cuanto fue propiciada por las políticas a nivel macro, no obstante, por factores que deben determinarse y que al mismo tiempo abren a nuevos interrogantes de investigación, no logró instalarse – ni en la Universidad ni en la propia Escuela – como una práctica sostenida a lo largo del tiempo. Evidencia de esto es que para el período estudiado no se registra una actualización ni del PE de la UNICEN ni del PEI de la ENES.

-La planificación fue imprescindible y tuvo un peso significativo para la fundación de la Institución. Sin embargo trascurrida una década de su funcionamiento, y sosteniendo los análisis situados, se resalta la

necesidad de contar con un diagnóstico explicativo a partir de la utilización de la matriz de FODA que actúe como insumo evaluativo y coloque en tensión la situación inicial con la actual, en función de aggiornar la misión y visión institucional al escenario del 2014.

En este sentido, y en la seguridad de que esta investigación tiene principio, pero no fin, surgen nuevos interrogantes que son objeto de próximas indagaciones como por ejemplo ¿cuáles son las condiciones que necesita la Institución para consolidar la planificación como práctica permanente? ¿Qué lugar otorgan los gestores a los procesos de planificación? y ¿cómo hacer para que la misma deje de convertirse en una respuesta a las situaciones de crisis y adquiera carácter preventivo/proyectivo?

REFERENCIAS

ALONSO BRÁ, M., La planificación en el campo educativo, algunas de sus condiciones de producción. **Ciencia, Cultura Y Sociedad**, 2(1), 16–26. <https://doi.org/10.5377/ccs.v2i1.2910>. Acceso: 26 de febrero 2024.

CHAVES ZALDUMBIDE, P., Gestión para instituciones educativas: Una propuesta para la construcción de Proyectos Educativos Institucionales con un enfoque estratégico y participativo. Programa de formación en gerencia educativa. Centro Interamericano de investigaciones y estudios para el planeamiento educativo. CINTERPLAN. OEA. Caracas, 1995.

DI MARCO, M. GARCÍA, L. y ZELAYA, M. Políticas de Educación Superior en Argentina. Las universidades regionales como caso en el período 1970-1990. En: **VI Jornadas de Sociología de la UNLP en Debates y perspectivas sobre Argentina y América Latina en el marco del Bicentenario**. Reflexiones desde las Ciencias Sociales. Universidad Nacional de La Plata, 9 y 10 de diciembre de 2010. Publicación en CD ISBN: 978-950-34-0693-9. 2010.

DI MARCO, M. C. y BIANCHINI, M. L. Políticas universitarias, gestión y planeamiento en tiempos de pandemia. Algunas

consideraciones sobre el caso de la UNICEN. ¿Soluciones planificadas o de emergencia? Número Especial 9-10. **Revista de Educación Superior del Sur Global, RESUR**, Número Especial 9-10, noviembre de 2020. ISSN 2393- 6789. Ed. IUSUR- de Montevideo, Uruguay, (pp. 117-142), 2020 Publicación en: <https://www.iusur.edu.uy/publicaciones/index.php/RESUR/article/view/115>.

DI MARCO, M. C y BIANCHINI, M- L. Guía de Orientaciones para el análisis PEI desde un enfoque estratégico – situacional. FCH, UNICEN. (material de cátedra). Tandil, Argentina, 2023.

GALLARRETA, S.; LANDÍVAR, T. 10 años de historia. Escuela Nacional Ernesto Sábató. UNICEN, Tandil, Argentina, 2015.

GRINBERG, S. y ROSSI, M. Proyecto Educativo Institucional. Acuerdos para hacer escuela. **Los Proyectos de las Instituciones Educativas**. Magisterio del Río de la Plata. Buenos Aires, 2005. p. 33-38.

LAN, D. **Territorio, industria, trabajo**: División territorial del trabajo y espacio producido en la industria de la ciudad de Tandil - Argentina Tesis (Doctorado en Geografía) Universidad Nacional de la Plata. Repositorio institucional FaHCE-UNLP, 2010.

LAURÍA, D. La política educativa en la Provincia de Buenos Aires 2001 - 2005. **De la crisis a la gobernabilidad**. UNIPE; Editorial Universitaria, 2017.

MARANO, G. MOLINARI, B; VAZELLE, M. La articulación entre la educación secundaria y la universidad: algunas reflexiones a partir de la implementación de políticas públicas en la última década. **VIII Encuentro Nacional y V Latinoamericano**. La Universidad como objeto de investigación. La Reforma Universitaria entre dos siglos. Publicación en: http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/95010/Documento_completo.pdf-f-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y, 2017. Acceso: 26 de febrero 2024.

MARQUINA, M. Articulación del Sistema. Diagnóstico y Prioridades en Materia de Articulación de la Educación Superior en Políticas de Estado para la Universidad Argentina Balance de una gestión en el nuevo contexto nacional e internacional, Pugliese, J. C. (ed.)

Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología Secretaría de Políticas Universitarias, 2003. p. 128-144.

MATUS, C. Estrategia y Plan. Editorial Universitaria, Chile, 1972.

MATUS, C. **Planificación, libertad y conflicto**. (Fundamentos de la reforma del sistema de planificación en Venezuela) Ed. IVEPLAN, N° 1, Venezuela, enero 1985.

MATUS, C. **Política, planificación y gobierno**. Fundación ALTADIR/ (ILPES, OPS), Caracas, 1989.

MATUS, C. Guía PES. **Teoría y Ejercicios**. Fundación ALTADIR, Caracas, Venezuela, 1998.

MELNEK. C. **Procesos de Gestión y Planificación en la UNICEN**: a diez años de la creación de la Escuela Nacional Ernesto Sábató (2004-2014). Un estudio acerca del tipo de gestión de la dimensión comunitaria en una institución preuniversitaria. Tesis (Lic. en Ciencias de la Educación) Facultad de Ciencias Humanas. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Tandil, 2023.

-TERIGI, F. Cuatro Concepciones Sobre el Planeamiento Educativo en la Reforma Educativa Argentina de los Noventa. **Education Policy Analysis Archives**/Archivos Analíticos de Políticas Educativas, vol. 15, pp. 1 16, 2007.

-ZANGROSSI, G. La articulación entre la universidad y la escuela media. Un campo problemático. **VI Jornadas de Sociología Facultad de Ciencias Sociales**, Universidad de Buenos, 2004 Publicación en: <https://cdsa.aacademica.org/000-045/413.pdf> .2004.P.1-23.

ZELAYA, M. y otros. **Proyecto de investigación**: La educación superior argentina en el contexto latinoamericano durante el primer cuarto del Siglo XXI. Políticas públicas e institucionales, gobierno, gestión y planeamiento: actores y territorios. Cód. 03/ D332. FCH. UNICEN. Tandil, Argentina, 2022.

DECRETOS Y LEYES:

ARGENTINA. Ley Federal de Educación núm. 24.195 de 14 de abril de 1993.

ARGENTINA. Ley de Educación Superior núm. 24.521 de 7 de agosto de 1995

ARGENTINA. Ley de Educación Nacional núm. 26.206 de 14 de diciembre de 2006

UNICEN. Ordenanza Consejo Superior núm. 3006 de 31 de octubre de 2003. Reglamenta el art. 1 y 2 sobre el Documento que establece el eje troncal del Plan de Estudios de la Escuela de Nivel Polimodal dependiente de esta Universidad, el que consta de cuatro partes: I - Marco Político-pedagógico; II - Fines y objetivos de la Escuela; III - Encuadre Normativo y IV - Avances relativos al diseño curricular. 2003. -Universidad Nacional Del Centro De La Provincia De Buenos Aires. Proyecto Educativo Institucional de la ENES (Tandil: UNICEN), 2004.

SITIOS WEB:

UNICEN. Página Web, <https://www.unicen.edu.ar/> Acceso: 27 de febrero de 2024.

ENES, página Web, <http://sabato.unicen.edu.ar/> Acceso: 26 de febrero de 2024.

CAPÍTULO 41

REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS: CONTRIBUIÇÕES CONCEITUAIS E METODOLÓGICAS

Cláudia da Mota Darós Parente
Danusa Freire Costa

Resumo: O presente trabalho tem como objetivo sistematizar conceitos e referenciais analíticos sobre redes de políticas públicas, demonstrando como podem auxiliar na compreensão da relação do Estado com diversos atores. As redes de políticas públicas podem ser tanto um modo de fazer políticas públicas como também uma ferramenta para auxiliar na análise de políticas públicas. Por meio de uma revisão bibliográfica, após a sistematização conceitual das redes de políticas públicas, ilustramos autores e pesquisas que fazem uso desse referencial analítico.

INTRODUÇÃO

As redes de políticas públicas podem ser compreendidas como um meio para auxiliar a gestão e também como uma ferramenta analítica para gerar informações capazes de melhorar a tomada de decisões numa perspectiva integradora, considerando os atores envolvidos e suas relações no processo de formulação e implementação das políticas públicas.

Para compreender a atualidade da discussão relativa às redes de políticas públicas é fundamental, primeiramente, conceituar política pública, ainda que seu significado esteja permeado de imprecisões, polissemias e arbitrariedades (Rua, 2013; Secchi, 2014). Assim, conceituamos política pública como:

[...] um conjunto de decisões inter-relacionadas, tomadas por um ator ou grupo de atores políticos, e que dizem respeito à seleção de objetivos e dos meios necessários para alcançá-los, dentro de uma situação específica em que o alvo dessas decisões estaria, em princípio, ao alcance desses atores (Jenkins, 1978 citado por Howlett; Ramesh; Perl, 2013, p. 8).

A falta de consenso na definição de política pública pode ser ilustrada pelo questionamento: “Políticas públicas são elaboradas exclusivamente por atores estatais? Ou também por atores não estatais?” (Secchi, 2014, p. 2). Essa questão demarca disputas entre as abordagens estadocêntrica e multicêntrica, ou seja, no modo como se compreende a formulação das políticas públicas, o papel do Estado e suas relações com o mercado e a sociedade civil.

As discussões relativas ao papel do Estado e ao modo de fazer políticas públicas esbarram numa outra temática que também não está livre de embates: a governança. Secchi (2009, p. 358), ao revisar a literatura, definiu a governança como “modelo horizontal de relação entre atores públicos e privados no processo de elaboração de políticas públicas”, ou seja, há a compreensão de que “diferentes atores têm, ou deveriam ter, o direito de influenciar a construção das políticas públicas”. No entanto, essa defesa não está dissociada de certas prescrições neoliberais. O fato é que a governança pública faz emergir questionamentos acerca do papel do Estado: continua a manter o seu protagonismo na formulação e na implementação de políticas públicas?

É nesse cenário de revisão do modo como o Estado produz políticas públicas que surgem, entre outros elementos, as redes de políticas públicas: ora como modelo de produção e gestão de políticas públicas, ora como perspectiva analítica. Ainda que não sejam perspectivas excludentes, o interesse está em caracterizar as redes de políticas públicas numa perspectiva analítica.

Expostas essas considerações iniciais, por meio de uma revisão da literatura, o presente capítulo tem como objetivo sistematizar conceitos e aspectos relativos às redes de políticas públicas, ilustrando estudos e procedimentos metodológicos para a análise de redes, de modo a auxiliar na compreensão da relação do Estado com diversos atores na materialização das políticas públicas.

CONCEITUANDO REDES

Apesar de serem consideradas como uma ação inovadora, as redes não são uma estratégia nova; são formas de agrupamento e união de forças que acompanham a humanidade no seu processo de evolução. De uma forma bastante abrangente, pode-se compreender que a própria sociedade é formada por redes, ou seja, por relações que os seres humanos estabelecem ao longo de suas vidas e que podem ocorrer na família, na escola, na comunidade, no trabalho etc.

A configuração em rede é peculiar ao ser humano, ele se agrupa com seus semelhantes e vai estabelecendo relações de trabalho, de amizade, enfim relações de interesses que se desenvolvem e se modificam conforme a sua trajetória. Assim, o indivíduo vai delineando e expandindo sua rede conforme sua inserção na realidade social. (Tomaél; Alcará; Di Chiara, 2005, p. 93)

Martinho (2003, p. 08), ao detalhar o que é e o que não é rede, explica que:

A figura da rede é a imagem mais usada para designar ou qualificar sistemas, estruturas ou desenhos organizacionais caracterizados por uma grande quantidade de elementos (pessoas, pontos-de-venda, entidades, equipamentos etc.) dispersos espacialmente e que mantêm alguma ligação entre si. [...] Se antes, na sociedade industrial, os processos de trabalho eram bem representados pela metáfora da máquina (ou do mecanismo), agora o desenho da rede passa a ocupar lugar preponderante no imaginário da sociedade pós-industrial.

No mesmo ritmo em que as necessidades aparecem, as alianças vão se formando e as pessoas vão se ligando umas às outras para buscar soluções e para superar dificuldades. Quando um objetivo, projeto, proposta ou problema une esforços entre pessoas ou instituições numa troca mútua de trabalho, interesse ou conhecimento, uma rede está em processo de formação.

A colaboração estabelecida dentro da rede pode levar a transformações importantes nos indivíduos e nas organizações participantes; um membro da rede passa a conhecer o trabalho do outro, suas experiências, seus erros, acertos e, principalmente, a forma como enfrentam suas dificuldades e resolvem seus problemas.

O fato é que o termo “rede” está presente em muitos contextos, áreas e expressões: sociedade em rede, rede de computadores, redes sociais, redes de ensino, rede social de apoio, rede elétrica, rede de políticas públicas etc.

Vários trabalhos de Manuel Castells (2005, p. 148) conceituaram, descreveram e contextualizaram a sociedade em rede, considerando que todo sistema global está configurado em uma estrutura de rede. É nessa sociedade que, em meio às transformações mundiais no campo da cultura, da economia e da sociedade em geral, emerge o que nomeou de Estado-rede, “[...] um novo tipo de Estado, que não é o Estado-nação, mas que não o elimina e sim o redefine [...]” e “[...] se caracteriza por compartilhar a autoridade (ou seja, a capacidade institucional de impor uma decisão) através de uma série de instituições”.

Fleury (2005, p. 79), analisando esta proposta de Castells, afirma que “há uma tendência para a crescente interdependência funcional entre atores públicos e privados na consecução de uma política”. Essa formulação relativa ao Estado-rede caracteriza a forma como as políticas são formuladas e que “[...] assumem as características de subsidiariedade, flexibilidade, coordenação, participação cidadã, transparência, modernização tecnológica, profissionalização dos atores e retroalimentação e aprendizagem constantes”.

Neste capítulo, o foco está justamente em compreender o surgimento da ideia de redes de políticas públicas e, adicionalmente, identificar sua aplicação como um instrumento de análise.

REDE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O conceito de redes de políticas (*policy networks*) está associado a outros conceitos, entre os quais: subsistema de políticas (*policy subsystem*), redes temáticas (*issue networks*) e comunidades de políticas (*policy communities*). À medida que a comunidade acadêmica foi compreendendo o processo de produção das políticas públicas, foi também realizando um esforço conceitual. No subsistema de políticas está embutida a ideia de que

as políticas são produzidas em um ambiente composto por diversas instituições e atores, geralmente reunidos em grupos mais ou menos coesos [...]. Nos subsistemas, esse grupo de atores – que podem ser servidores públicos, grupos de interesse, pesquisadores acadêmicos, membros do Legislativo, representantes de governos locais, entre outros – estabelece redes de relacionamento e utiliza estratégias de persuasão e barganha de forma a privilegiar seus interesses (Capella; Brasil, 2015, p. 453).

O conceito de redes temáticas surgiu nas contraposições à insuficiência da ideia de triângulo de ferro, na qual há destaque à força e à prevalência de certos atores (Congresso, burocracia e grupos de interesse). Assim, “as redes temáticas envolveriam uma quantidade maior de participantes, que se relacionariam em diversos níveis de comprometimento e dependência”. O elemento que une os atores dessas redes seria “a compreensão compartilhada sobre uma política e seus problemas” (Capella; Brasil, 2015, p. 455).

Capella e Brasil (2005, p. 455-456) fazem referência, entre outros, às heranças de Hecló e de Rhodes na construção do conceito de rede de políticas. A perspectiva de Rhodes

[...] calçada no pluralismo estadunidense, permitiu o desenvolvimento de explicações não apenas sobre o relacionamento entre o Estado e os diferentes grupos que buscam influenciar a produção de políticas públicas, mas também o interesse do próprio Estado em obter apoio desses grupos.

Já o termo comunidade de políticas surgiu no Reino Unido; ora aparece como um tipo ideal de rede (na perspectiva de Rhodes), ora como sinônimo de redes de políticas e, por vezes, em contraposição às redes de políticas (a exemplo de autores como Howlett e Hamesh). Nesse último caso, “a diferença básica entre comunidades e redes de políticas públicas reside nas motivações que orientam os relacionamentos entre os atores: o compartilhamento de ideias, no caso das comunidades, e a defesa de interesses, no caso das redes”. Embora essa distinção conceitual não seja consensual, no campo de análise de políticas públicas, o desafio está em “explicar como os relacionamentos que se estabelecem nas comunidades e redes” e como “são formados e como são alterados ao longo do tempo,

gerando mudanças nas políticas públicas” (Capella; Brasil, 2005, p. 457-458).

Sobre essa questão, Klijn (1998, p. 11) explica que os estudos sobre implementação de políticas de enfoque *top-down* passaram a ser criticados por defensores do enfoque *bottom-up*, “centrándose en los actores que interactúan en un problema en particular en el nivel operacional local. Observaron las estrategias de resolución de problemas y las interacciones de una gran cantidad de actores públicos y privados, en un campo de política específico”. No entanto, é importante considerar, conforme Massardier (2006), que o conceito de rede de políticas públicas ou de ação pública, transcende a mera distinção entre organizações/atores públicos e privados, já que permite a articulações de diferentes ordens.

Segundo Zurbriggen (2011, p. 183), “as redes de políticas públicas foram concebidas, no início da década de 1990, como um modelo de intermediação de interesses que permitia uma descrição mais precisa de como se estrutura o processo decisório”. A partir daí, as ações provenientes desses agrupamentos e coletivos proporcionaram uma significativa mudança na estrutura política da sociedade, ligando a natureza altamente interativa dos processos políticos, ao contexto institucional no qual tais processos se desenvolvem.

Börzel (1997, p. 5) também defende a ideia de que as redes de políticas podem ser vistas como uma forma de intermediação de interesses ou como uma ferramenta analítica.

En la disciplina de política pública, pueden identificarse dos “escuelas” diferentes de policy networks. La más destacable, la “escuela de intermediación de intereses”, interpreta los policy networks como un término genérico de diferentes formas de relaciones entre los grupos de interés y el Estado. La “escuela de gobernación”, por otro lado, concibe los policy networks como una forma específica de gobernación, como un mecanismo para movilizar recursos políticos en situaciones en las que estos recursos están muy dispersos entre los actores públicos y privados.

De forma complementar, a autora ainda explica que a diferença entre a escola de intermediação de interesses e a escola da governança

não é muito clara e seus postulados não são necessariamente excludentes. No entanto, no primeiro caso, o conceito de redes de políticas “se aplica a todos los tipos de relaciones entre actores públicos y privados”. No caso da governança, as redes de políticas “sólo caracterizan una forma específica de interacción pública-privada en política pública (gobernación), es decir, aquella basada en la coordinación no jerárquica” (Börzel, 1997, p. 5).

Mesmo que não haja consenso nas especificidades do conceito, adotamos a definição de Klijn (1998, p. 32), para o qual, a partir da revisão da literatura, em resumo: “Las redes de políticas públicas son patrones más o menos estables de relaciones sociales entre actores interdependientes, que toman forma en torno a problemas y/o programas políticos”.

Em síntese, com base em Schneider (2005, p. 38), o Quadro 1 sistematiza os principais elementos acerca das redes de políticas públicas.

Quadro 1 - Principais elementos das redes de políticas públicas

Redes de Políticas Públicas - Elementos
1. O denominador mais comum de todas as análises de redes de políticas públicas é que a formulação de políticas públicas não é mais atribuída somente à ação do Estado enquanto ator singular e monolítico, mas resulta da interação de muitos atores distintos. A própria esfera estatal é entendida como um sistema de múltiplos atores.
2. Na formulação e implementação de políticas públicas, além de muitos atores públicos, estão envolvidos atores privados de distintos setores sociais e áreas.
3. O próprio conceito de rede se refere a vínculos diretos e indiretos relativamente duradouros, através dos quais os atores envolvidos estão integrados na formulação de políticas públicas.
4. Embora muitos atores estejam envolvidos direta e indiretamente na produção de políticas, existe entre eles diferença de poder e influência.

5. Posições de poder e influência não são determinadas somente através de status político-institucional formal, mas também por meio de vínculos informais (por exemplo, comunicação, intercâmbio de recursos, interação estratégica).

Fonte: Adaptado de Schneider (2005, p. 38).

REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO FERRAMENTA ANALÍTICA

Muller e Surel (2002, p. 13-17), diante da complexidade material e conceitual da política pública, demarcam três elementos a partir dos quais será possível identificá-la: “uma política pública constitui um quadro normativo de ação; ela combina elementos de força pública e elementos de competência [expertise]; ela tende a constituir uma ordem local”. Esses elementos podem atuar como suporte no processo de análise da política pública. Segundo os autores, os analistas precisam manter-se vigilantes para não aderirem a ideias que concebem a política pública como “um todo coerente, o que não acontece jamais”. Por isso, o analista “deve esforçar-se para colocar à luz as lógicas de ação e em ação as lógicas de sentido no processo de elaboração e de implementação das políticas”.

Em função das mudanças na lógica das relações entre Estado e sociedade civil, estudos teóricos e empíricos produziram várias tipologias de análise de políticas públicas. Secchi (2014, p. 119), ao sistematizar modelos de relação e de prevalência de atores nos processos de políticas públicas, entre outros, apresenta as redes de políticas públicas como “uma estrutura de interações, predominantemente, informais, entre atores públicos e privados envolvidos na formulação e implementação de políticas públicas”.

Na perspectiva da escola de intermediação de interesses, a rede de políticas é utilizada como ferramenta analítica para compreender as

[...] relaciones institucionalizadas de intercambio entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil, permitiendo un análisis más detallado, al tener en cuenta las diferencias sectoriales y sub-sectoriales, el rol jugado por los

actores públicos y privados y las relaciones tanto formales como informales entre ellos. La suposición básica es que la existencia de policy networks, que refleja el estatus relativo de poder de intereses particulares en un área de política, influye (aun cuando no determina) los resultados políticos. (Börzel, 1997, p. 4)

Segundo Muller e Surel (2002, p. 91), a noção de rede surge como um esquema de interpretação em meio a uma realidade na qual, entre outros aspectos, há transformações nas relações entre Estado e sociedade, maior número de atores políticos envolvidos no processo de decisão política, descentralização e relações público-privadas. Por isso, a análise de uma política precisa

[...] identificar os contornos da ou das redes que constituem o campo estudado, de situar os atores (e prioritariamente os que participam nas diversas redes), de analisar os princípios de constituição dos agrupamentos e das lógicas de recorte do setor.

Para a análise das redes de políticas públicas, Börzel (1997, p. 4) descreve alguns possíveis procedimentos metodológicos que, inclusive, podem ser complementares. No enfoque quantitativo, é possível partir da análise das estruturas sociais e fazer uso de “métodos cuantitativos tales como clasificación jerárquica ascendente, tablas de densidad, block models”. No enfoque qualitativo, focado nos processos, podem ser utilizados “métodos cualitativos tales como entrevistas en profundidad y análisis de discurso y contenido”.

Para Klijn (1998, p. 32), a análise de redes “[...] implica que el analista se centra en los patrones de relación entre actores, sus interdependencias y la forma en que esos patrones e interdependencias influyen en el proceso político”. Adicionalmente, segundo Zurbriggen (2011, p. 194), a análise de rede permite: “identificar los actores, [...] y cómo es usada su influencia política, [...] determinar cómo se producen los procesos de intercambio de recursos y de información entre los actores situados dentro de red”. Para isso, fundamentada em Fritz Scharpf, a autora descreve quatro dimensões analíticas:

1) Actores: con sus preferencias, percepciones y capacidades. 2) Marco institucional: conjunto de reglas constitutivas que delimitan cursos de acción, modos de interacción y resultados deseables. 3) Constelaciones de actores: conjunto de actores que intervienen, sus opciones estratégicas, los resultados asociados con éstas y la percepción que de ellos poseen. 4) Modos de interacción: formas específicas en las que interactúan los actores en determinadas constelaciones situadas en marcos institucionales específicos. (Zurbriggen, 2011, p. 195-196)

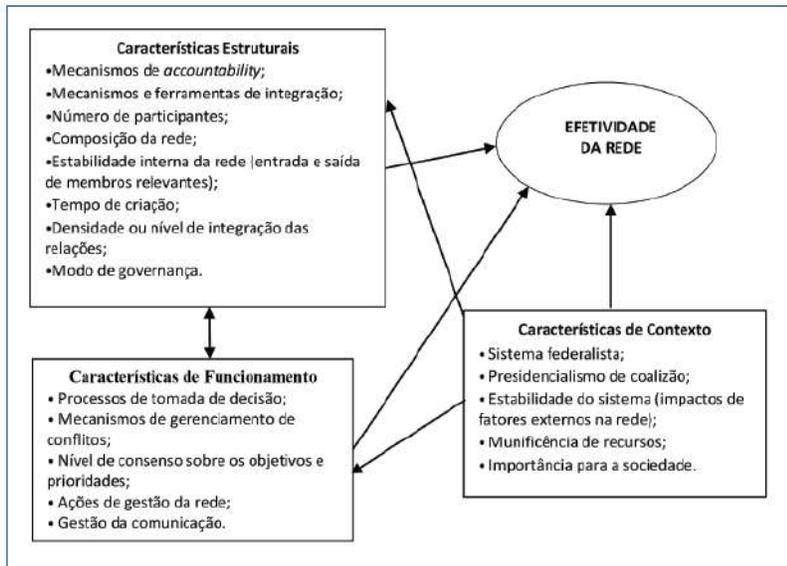
Já Fleury (2005, p. 78), com base nos estudos de Börzel, apresenta atributos de descrição para análise de uma rede de políticas públicas, sendo eles:

As diferentes tipologias de redes propõem a descrição da rede de acordo com certos atributos, como o nível de institucionalização (estável/ instável), o número de participantes (restrito/ aberto), a configuração das políticas (setorial/ transectorial) ou ainda o tipo de atores sociais envolvidos e a função principal da rede (por exemplo, redes de problemas, redes profissionais, redes intergovernamentais, redes de produtores) e o equilíbrio de poder (redes heterogêneas e redes homogêneas)

Delgado, Triana e Sayago (2013), apoiados na tipologia de redes de políticas públicas de Marsh e Rhodes, sistematizam dimensões que podem ajudar na análise das redes de políticas: 1 - Quanto aos participantes (número e interesses); 2 - Quanto à integração (frequências dos contatos/relações, continuidade, consenso); 3 - Quanto aos recursos (distribuição dentro da rede, dentro das organizações envolvidas, poder).

Outra contribuição importante refere-se ao trabalho de Goulart e Vieira (2020) que, após sistematização da literatura, constroem um modelo de análise de redes de políticas públicas, conforme Figura 1.

Figura 1 - Modelo de análise de redes de políticas públicas proposto para o contexto brasileiro



Fonte: Goulart e Vieira (2020, p. 100).

REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ILUSTRAÇÕES DO CONTEXTO BRASILEIRO

A revisão da literatura mostrou a presença de termos que possuem relações com as redes de políticas públicas. Alguns desses termos podem ser utilizados de maneira conjugada, como sinônimos ou assumir sentidos bem distintos. É o caso da expressão “rede social”, associada aos *sites* e aplicativos para interação de pessoas. Porém, o termo também é utilizado para fazer menção à forma como os movimentos sociais vêm se configurando, o que pode trazer consequências para a formulação e a implementação de políticas públicas.

Maria da Gloria Gohn (2010, p. 15), ao apresentar o “redesenho dos movimentos sociais no contexto sociopolítico, econômico e cultural da América Latina” destaca, no âmbito do associativismo, o surgimento de uma nova categoria: rede social.

Rede social passa a ter, na atualidade, para vários pesquisadores, um papel até mais importante do que o movimento social. Sabemos que rede é uma categoria muito utilizada, com diferentes sentidos, constituindo-se até em certo modismo. (Gohn, 2010, p. 32).

Na obra da autora é possível encontrar outros termos como: redes de mobilizações civis, redes associativistas, redes de ONGs e redes civis. Após apresentar o conceito de rede sob diferentes perspectivas e em distintas áreas, a autora destaca que as “redes e estruturas associativistas existentes na sociedade civil” não devem ser compreendidas “como agentes instrumentais para resolver problemas decorrentes da má distribuição dos serviços sociais públicos”. Para ela, as redes devem servir, fundamentalmente

[...] para democratizar a gestão da coisa pública, para se ter controle social e inverter as prioridades das administrações no sentido de políticas que atendam não apenas às questões emergenciais, mas políticas que contemplem o crescimento econômico com o desenvolvimento autossustentável das populações atendidas, assim como respeitem os direitos dos cidadãos(ãs). (Gohn, 2010, p. 37)

Essa perspectiva é similar à defendida por Fleury (2005, p. 87). As redes de políticas não podem ser vistas nem como meros recursos instrumentais, nem “[...] como solução para todos os problemas no campo das políticas públicas”. Segundo a autora, as redes são “[...] compatíveis com distintas orientações políticas em relação aos direitos sociais e ao papel do Estado, do mercado e da sociedade na garantia de direitos e na provisão de serviços”. No entanto, as redes não podem assumir aquilo que é papel do Estado: “a garantia de direitos sociais e a regulação”.

A respeito do contexto brasileiro, Martinho (2003) associa a formação das “redes sociais” à própria história dos movimentos sociais e da organização da sociedade civil em defesa dos direitos sociais. Para ilustrar esse fenômeno são mencionados: o Fórum Nacional Permanente de Entidades Não-Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente - Fórum DCA, criado em 1988; a Associação Brasileira de ONGs - Abong, criado em 1991; a

ONG Rede de Informações para o Terceiro Setor - RITS, criada em 1998. Para entender a morfologia de uma rede e as dinâmicas da conectividade, o autor faz referência aos estudos das redes sociais de Stanley Milgram, desenvolvidos em 1967, e que impulsionaram a chamada teoria dos grafos, na área da matemática, e a análise de redes sociais, nas ciências sociais; cita a investigação de Duncan Watts desenvolvida em 2003 e fundamentada em Milgram; por fim, menciona os estudos do físico Albert-László Barabási, realizados a partir de 1998.

De maneira didática, Martinho (2003, p. 52) classifica as redes brasileiras em: redes temáticas e redes territoriais. “As redes temáticas, como o nome indica, têm num determinado tema, questão, problema ou política, o elemento que justifica a sua organização e em torno do qual gravitam os atores participantes”. A educação ambiental ilustra uma rede temática. Já as redes territoriais “têm num determinado território o ponto comum de aglutinação dos parceiros”; pode ser um Estado, município, bairro, bioma etc. Ações comunitárias num determinado bairro ilustram uma rede territorial. Essas redes podem ser dos “mais variados âmbitos, territórios e campos de ação, em nível local, microrregional, estadual, nacional e internacional, com nomes os mais diversos (entre outros, “fórum”, “articulação”, “movimento”, “coletivo”) e desenhos organizacionais diferentes”.

Outra expressão relevante que emerge da revisão da literatura e que pode ilustrar o fenômeno das redes no Brasil refere-se à rede de políticas sociais. Segundo Fleury (2005, p. 87), os processos de descentralização e de democratização que ocorreram nas últimas décadas justificam a proliferação de redes de políticas sociais. Tais redes representam “a tentativa de criação de novas formas de coordenação, [...] capazes de responder às necessidades e características do contexto atual, em que o poder se apresenta como plural e diversificado”. A autora explica que, em contextos democráticos, as redes de políticas sociais permitem “a construção de novas formas de coletivização, socialização, organização solidária e coordenação social”.

Na mesma direção, Pfeifer (2009, p. 12) advoga que as redes de políticas sociais precisam “[...] reforçar uma articulação politizada entre atores e instituições, de modo que a atuação em Rede fortaleça o espaço público enquanto garantidor do bem-estar como direito de cidadania”. Segundo a autora, o acesso e a garantia de direitos sociais podem ocorrer por meio de diferentes articulações de redes: rede por política social em função da “articulação das políticas, programas, projetos, serviços, benefícios e instituições governamentais e não governamentais com atuação em áreas específicas da política social”, a exemplo de uma rede municipal de saúde, de educação ou de assistência social; rede inter-políticas sociais, que ocorre com “ação integrada entre as Redes por Política Social, consubstanciando o diálogo e a conexão entre as políticas, programas, projetos, serviços, benefícios e instituições nas diversas áreas da política social”; redes de atenção por grupos sociais, “pela agregação dos serviços e benefícios das diferentes políticas sociais para o atendimento às demandas de grupos específicos”, a exemplo dos idosos, de pessoas com deficiência ou à infância etc.

A revisão da literatura também encontrou estudos que, para a análise, visualização e explicação de como operam as redes de políticas ou redes políticas, fazem uso de metodologias de análise de redes sociais. Frey, Penna e Czajkowski Júnior (2005, p. 11) dedicam-se justamente a demonstrar o potencial da metodologia de análise de redes sociais para a análise de políticas públicas. A análise de rede procura desenvolver “representações formais (matemáticas ou algorítmicas) de conceitos sociológicos, tais como estrutura social, posição social, centralidade, status e coesão”. Concordamos com os autores quando destacam “a importância da integração de abordagens qualitativas e quantitativas”

[...] a abordagem quantitativa de análise de rede permite trazer à tona estruturas e inter-relações que são de difícil apreensão por parte das abordagens qualitativas tradicionais da análise de políticas públicas, ao mesmo tempo em que os resultados dos levantamentos quantitativos e suas representações gráficas podem levar-nos a interpretações equivocadas se não fossem validadas por entrevistas ou outras metodologias qualitativas. (Frey; Penna; Czajkowski Júnior, 2005, p. 18)

Os autores exemplificam essa assertiva, destacando que a centralidade de um ator numa rede de políticas públicas não significa necessariamente poder decisório; pode ser apenas um transmissor de informação. Por isso, “levantamentos qualitativos adicionais podem se mostrar indispensáveis para a interpretação adequada das medidas levantadas” (Frey; Penna; Czajkowski Júnior, 2005, p. 18).

O estudo de Marteleto (2001, p. 76-79), por exemplo, fez uso do software UCINET para analisar os movimentos sociais da região da Leopoldina, na cidade do Rio de Janeiro. Entre outras categorias, trabalhou com a “centralidade”, ou seja, “a posição de um indivíduo em relação aos outros, considerando-se como medida a quantidade de elos que se colocam entre eles”. Segundo a autora, a metodologia de análise de redes sociais permite visualizar “os modos de comunicação, a produção de conhecimentos e o uso das informações pelos grupos e entidades organizados das redes [...]”.

Também é importante registrar o trabalho de Marques (2019, p. 9) que, fazendo uso do termo “tecido relacional do Estado”, discute e problematiza o uso das redes sociais como método para análise das políticas públicas. Segundo o autor

[...] a análise de redes sociais pode contribuir bastante para o estudo de políticas públicas ao permitir o desenvolvimento de análises que incorporem conjuntos de atores mais amplos e variados do que os sugeridos pelos modelos tradicionais, assim como levar à incorporação de forma empiricamente embasada dos entornos que cercam os agentes estatais formalmente encarregados pelas políticas.

Podem ser mencionados outros dois estudos do pesquisador: a análise da política de saneamento básico implementada no Rio de Janeiro, utilizando um modelo relacional, ou seja, considerando o “estudo da rede de relações entre indivíduos, grupos e organizações que constitui a comunidade profissional do saneamento em nível local” (Marques, 1999, p. 45); a análise da rede de gestores locais de São Paulo, utilizando sociogramas para visualização das conexões da rede (Marques, 2017). Para o autor, a rede é “composta por várias ‘camadas’, cada qual associada a um tipo de relação e a um dado

período de tempo” e “em constante interação e transformação” numa “dinâmica incremental” (Marques, 1999, p. 46).

Santos (2005) menciona dois exemplos de redes de políticas públicas. O primeiro exemplo refere-se a uma rede de políticas públicas no setor industrial de calçados, no município de Nova Serrana, Estado de Minas Gerais. Para superar as barreiras do setor, houve uma ação conjunta de alguns atores, entre os quais: Prefeitura, Sindicato dos Fabricantes, Sindicato dos Trabalhadores, Centro Federal de Educação Técnica. O segundo exemplo refere-se ao programa “Primeira Infância Melhor”, desenvolvido pela Secretaria Estadual da Saúde do Rio Grande do Sul, com foco na redução da mortalidade infantil. Para isso, foi criado um Comitê do qual fazem parte, além dos representantes governamentais (estaduais e municipais), membros do setor produtivo, dos moradores de bairro e outras entidades.

Na área da educação, podem ser mencionados alguns estudos que fazem uso da análise de redes sociais para a análise de políticas públicas. Os trabalhos de Rosa e Ferreira (2018) e Rosa, Ferreira e Silva (2020), seguindo os referenciais de Stephen Ball relativos ao “método de etnografia das redes”, apresentam resultados de uma investigação que mapeou a rede do Movimento pela Base, ou seja, os atores que influenciaram na construção da Base Nacional Comum Curricular (BNCC). Nos artigos citados é possível identificar o uso dos termos “rede política” e “rede de políticas” como sinônimos. As autoras mencionam a obra de Robert Kozinets a respeito da netnografia, ou seja, a etnografia das comunicações mediadas por computador, de modo a compreender fenômenos presentes na *internet*, a exemplo das redes sociais.

Também na área da educação, para analisar o processo de formulação da política de bonificação por resultados no Estado de São Paulo, Souza (2019), referenciada na metodologia de análise de rede de Bruce Mizrach, buscou identificar a constituição de redes e de arenas políticas. Em outro estudo, fazendo uso dos referenciais de rede política de John Scott, Souza (2023) analisou o cenário político da formulação do Piso Salarial Profissional Nacional para os

Profissionais do Magistério Público da Educação Básica no Brasil. Embora a expressão “redes de políticas” apareça pontualmente no referencial teórico, a autora faz uso do termo “rede política”, já que está preocupada em demonstrar a rede de relação, interação e interferência.

Por fim, cabe destacar que as ilustrações mencionadas trazem evidências de como as redes de políticas podem ser relevantes ferramentas analíticas para compreender a dinâmica relacional dos atores que formulam, participam, influenciam, implementam e concebem as políticas públicas. Mostrou ainda que, nesse processo analítico, existem diferentes ferramentas e caminhos metodológicos a depender da área e dos vínculos teóricos e conceituais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para estudar as redes de políticas públicas é preciso aprofundar nosso conhecimento acerca das interações, dos comportamentos e das ações estabelecidas entre os diferentes atores que, de alguma forma, participam do processo decisório no âmbito do Estado. A análise das redes de políticas públicas é justamente um instrumento que serve para compreender essas relações. À medida que compreendemos essas relações também podemos efetuar proposições e estabelecer estratégias para a formulação e a implementação de políticas rumo à solução de problemas públicos, além de sistematizar referenciais metodológicos para o campo.

No contexto da Reforma do Estado e diante da disseminação de prescrições neoliberais, a temática das redes de políticas gera muitas discussões, principalmente, por pressupor a participação de atores não estatais nas políticas públicas. Justamente por esse motivo, é grande a demanda por debates e estudos que permitam uma compreensão das potencialidades e fragilidades das redes de políticas públicas nas mais diversas áreas e instituições para que, a partir da construção deste conhecimento, seja possível efetuar proposições e estabelecer relações e estratégias para a análise, formulação e implementação de políticas públicas.

AGRADECIMENTOS

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e ao Instituto Federal do Paraná (IFPR).

REFERÊNCIAS

- BÖRZEL, T. A. ¿ **Qué tienen de especial los policy networks?**: explorando el concepto y utilidad para el estudio de la gobernación europea. *Redes verdes de transformación territorial y social*, 1997.
- CAPELLA, A. C. N.; BRASIL, F. G. Subsistemas, comunidades e redes: articulando ideias e interesses na formulação de políticas públicas. **Revista do Serviço Público Brasília**, v. 66, n. 3, p. 449-474, jul./set. 2015.
- CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e terra, 2005.
- DELGADO, A. B.; TRIANA, D. R. R.; SAYAGO, D. A. V. A contribuição das redes sociais na elaboração de políticas públicas participativas. *In: Encontro internacional participação, democracia e políticas públicas: aproximando agendas e agentes*, I, 2013, Araraquara. **Anais...** Araraquara: Unesp, 2013.
- FLEURY, S. Redes de políticas: novos desafios para a gestão pública. **Revista Administração em Diálogo**, v. 7, n. 1, p. 77-89, 2005.
- FREY, K.; PENNA, M. C.; CZAJKOWSKI JÚNIOR, S. Redes de políticas públicas e sua análise. *In: Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais*, 29, 2005, São Paulo. **Anais...** São Paulo: ANPOCS, 2005.
- GOHN, M. G. **Movimentos sociais e redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo**. Petrópolis: Vozes, 2010.
- GOULART, L. N.; VIEIRA, D. M. Construção de um modelo de análise de redes de políticas públicas em contextos de federalismo e de presidencialismo de coalizão. **Cadernos EBAPE. BR**, v. 18, p. 91-103, 2020.
- HOWLETT, M.; RAMESH, M; PERL, A. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

KLIJN, E. **Redes de políticas públicas**: una visión general. 1998. Disponível em: <http://revista-redes.rediris.es/webredes/textos/Complex.pdf> Acesso em: 7 fev. 2024.

MARQUES, E. C. L. A rede dos gestores locais em São Paulo. **Dados**, v. 60, p. 437-472, 2017.

MARQUES, E. C. L. Notas sobre redes, Estado e políticas públicas. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 35, p. 1-11, 2019.

MARQUES, E. C. L. Redes sociais e instituições na construção do Estado e da sua permeabilidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, p. 45-67, 1999.

MARTELETO, R. M. Análise de redes sociais-aplicação nos estudos de transferência da informação. **Ciência da Informação**, v. 30, p. 71-81, 2001.

MARTINHO, C. **Redes**: uma introdução às dinâmicas da conectividade e da auto-organização. Brasília (DF): WF Brasil, 2003.

MASSARDIER, G. Redes de políticas públicas. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2006. p. 167-185.

MULLER, P.; SUREL, I. **Análise das políticas públicas**. Pelotas: EDUCAT, 2002.

PFEIFER, M. Notas Acerca das Redes de Políticas Sociais. In: Simpósio sobre Famílias: políticas de Atendimento, 1, 2009, Tubarão. **Anais...** Tubarão: UNISUL, 2009.

ROSA, L. O.; FERREIRA, V. S. A rede do Movimento pela Base e sua influência na Base Nacional Comum Curricular brasileira. **Teoria e Prática da Educação**, v. 21, n. 2, p. 115-130, 2018.

ROSA, L. O.; FERREIRA, V. S.; SILVA, S. C. V. Elaboração e análise de redes de política. **Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**, v. 5, p. 1-11, 2020.

RUA, M. G. **Para Aprender Políticas Públicas**. Brasília, DF: IGEPP, 2013.

SANTOS, H. Perspectivas contemporâneas para a constituição de redes de políticas públicas. **Civitas-Revista de Ciências Sociais**, v. 5, n. 1, p. 59-68, 2005.

SCHNEIDER, V. Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas. **Civitas-Revista de Ciências Sociais**, v. 5, n. 1, p. 29-58, 2005.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **RAP**, Rio de Janeiro, n. 43, v. 2, p. 347-69, mar./abr. 2009.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SOUZA, S. B. **A Trajetória da (Des)Valorização Docente no Brasil: análise de arena e de rede política para implementação do Piso Salarial e Bonificação**. 2023. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2023.

SOUZA, S. B. **Formulação da Bonificação por Resultados Paulista: análise de arena e redes políticas**. 2019. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2019.

TOMAÉL, M. I.; ALCARÁ, A. R.; DI CHIARA, I. G. Das redes sociais à inovação. **Ciência da informação**, v. 34, p. 93-104, 2005.

ZURBRIGGEN, C. La utilidad del análisis de redes de políticas públicas. **Argumentos** (México, DF), v. 24, n. 66, p. 181-209, 2011.

CAPÍTULO 42

RESPONSABILIZAÇÃO ESCOLAR (SCHOOL ACCOUNTABILITY) COMO DISPOSITIVO DE GOVERNANÇA, GOVERNABILIDADE E GOVERNAMENTABILIDADE

Eric Passone

O importante e imprescindível debate sobre responsabilização escolar (*school accountability*) revela uma tendência mundial de regulação transnacional das políticas públicas de educação básica, observável desde os governos das Américas até os da Europa e da Ásia. A regulação transnacional retrataria uma espécie de “senso comum” internacional sobre a operacionalização e modalidades de gestão dos sistemas educativos (Barroso, 2005). Este texto inscreve-se como parte de estudo mais amplo denominado “Políticas públicas de regulação e gestão da educação básica: dispositivo colaborativo de intervenção”, e discorre acerca da produção acadêmico-científica sobre as políticas de responsabilização escolar à luz do conceito de *accountability*, conceito este abordado neste estudo tal como o compreende Almerindo Afonso (2015), a saber, uma tríade independente e não sobredeterminada de três dimensões intrínsecas: avaliação, prestação de contas e responsabilização.

A literatura internacional aponta a existência de uma arena de governança institucionalizada, marcada por narrativas políticas compartilhadas, que são traduzidas e disseminadas com variações, em cada um dos territórios nacionais. Como mostra Barbana e colaboradores (2020), em estudo comparado de países europeus, a despeito da difusão global dessas políticas, existe uma natureza específica de nível nacional em um conjunto de relações que conectam o local ao contexto internacional, na medida em que se considera a prevalência das histórias educacionais nacionais. Essa especificidade histórica da educação em cada nação, como esclarecem os

pesquisadores, ajudaria a compreender a maior ou menor aderência dos países às políticas de responsabilização escolar, embora a influência externa se concentre mais no processo decisório e no controle da execução das políticas educacionais do que em modelos para organização e funcionamento dos sistemas educativos.

Historicamente, a *accountability* não havia sido objetivada como instrumento das políticas públicas, ao menos no continente Europeu, mas como uma instituição de cunho social e simbólico. O termo não possui uma tradução direta em um grande número de idiomas. Comumente ele é compreendido em termos de “prestação de contas”. Uma instituição pode ser definida como uma relação social dinâmica que, no caso específico da *accountability*, retrata a relação pela qual a sociedade civil busca controlar o Estado e seus agentes públicos. Pressupõe, portanto, uma sociedade civil mobilizada e ativa, caracterizada pela participação e relação entre cidadãos e agentes públicos, em que se estabelece uma forma saudável de desconfiança *a priori* com relação aos governos, à qualidade dos serviços públicos e ao trabalho dos agentes. Consequentemente, a sociedade civil deveria ser capaz de receber informações, monitorar, acompanhar e tomar decisões, individuais e coletivas, decorrentes dos resultados das ações governamentais (Barbana *et al.*, 2020).

Nos estudos de políticas públicas, no que se refere aos regimes democráticos consolidados, o termo *accountability* implica a tendência dos mandatários de “prestar contas” de suas atividades à sociedade (O’donnell, 1998). Concorda-se que a relação entre ética e *accountability* nem sempre é óbvia, embora essa relação retrate um movimento de transição imprescindível às sociedades democráticas ou novas poliarquias.

Entretanto, quando se trata de políticas públicas de educação, tal noção ganhou certos contornos específicos no âmbito das reformas educacionais de cunho neoliberal. Estudos recentes apontam à existência de duas grandes narrativas relacionadas a *school accountability*, materializadas enquanto instrumentos de governança de políticas públicas. Tais narrativas são distintas e informam acerca das políticas de responsabilidade e suas consequências, a saber: a

responsabilização e/ou prestação de contas de alto risco e as de baixo risco.

A narrativa denominada de alto risco (*High-Stakes Accountability*) enseja o modelo Anglo-Saxão, o qual impacta realmente na vida dos professores, em seus interesses e *status*, na medida em que há oferta de premiações e/ou pagamentos aos professores com base nos resultados dos alunos (*merit pay* ou *performance pay system*), além de sanções variadas (Ravitch, 2010; Barbana *et al.*, 2020). Paralelamente, propõe-se um alinhamento na formação inicial e continuada de professores com o currículo e a avaliação estandardizada, garantindo um controle cada vez mais centralizado e uma racionalização dos processos de organização do trabalho pedagógico de corte instrumental e meritocrático. Tal modelo de *accountability* indica uma forma hierárquico-burocrática e/ou tecnocrática e gerencialista na operacionalização da tríade avaliação, prestação de contas e responsabilização que, pelo menos implicitamente, contém e dá ênfase a consequências ou imputações negativas e estigmatizantes no campo educativo (Afonso, 2012).

A segunda narrativa sugere que os professores exerçam o pensamento reflexivo no trabalho escolar, visando conscientizar os professores sobre o valor de seus métodos de ensino. Trata-se da narrativa acerca da *accountability* denominada de baixo risco (*LSA-Low-Stakes Accountability*), que rejeita a publicação de resultados, o ranqueamento, a performatividade, a meritocracia, a incitação à concorrência e a competitividade, com base no argumento que, embora a avaliação seja sobre o aluno, os resultados dos testes têm como alvo os professores. Dito de outro modo, na educação, a noção de *accountability* está enraizada no instrumento de avaliação em larga escala. Tal avaliação já estava presente desde o final do século XIX em vários sistemas nacionais de educação, e com objetivos bastante diferentes do que o de medir a qualidade do trabalho do professor e/ou da escola (Barbana *et al.*, 2020).

Barbana, Dumay e Dupriez (2020) denominam de “responsabilidade reflexiva” para descrever tais narrativas que depende principalmente das capacidades reflexivas dos professores

em analisar e pensar suas práticas sociais e os processos de ensino-aprendizagem. As políticas implementadas na França, Alemanha, Suíça, Bélgica e, em menor grau, em alguns países escandinavos, são considerados exemplos de tal concepção de responsabilidade (Dupriez; Malet, 2013; Barbana *et al.*, 2020).

Mons e Durpriez (2010) mostram que muitos países da OCDE foram influenciados, a partir dos anos 80 do século XX, por políticas focadas na indução de novos dispositivos de formação continuada para professores, dentro de uma perspectiva de formação centrada ao longo da vida e na implementação de avaliações estandardizadas dos alunos, articuladas à políticas mais amplas de *accountability*, que se pode definir como o incremento de medidas de produção do sistema educativo (indicadores) e da adoção de estratégias de responsabilização dos estabelecimentos escolares, no que diz respeito aos resultados obtidos por seus alunos. A diferença entre o modelo teórico anglo-saxão de avaliação e prestação de contas e o modelo alternativo dos países europeus, considera-se que, enquanto o primeiro se caracteriza pela “*accountability dura*”, isto é, orientado ao jogo de sanções e recompensas severamente intrusivo e diretivo, integrando os dispositivos de avaliação estandardizada com a formação continuada dos professores; o segundo, denominado de modelo “*reflexivo de accountability*” e relacionado aos países da Europa continental, se revela menos diretivo, menos centralizado na responsabilização das unidades escolares e menos articulado com a formação continuada dos professores.

De outro modo, no âmbito das inúmeras reformas educacionais mundiais, também impulsionadas pelo discurso das agências multilaterais, por meio das chamadas “políticas de melhorias de qualidade da educação”, a atual regulação das políticas públicas educacionais articulada às políticas educacionais de avaliação e às políticas de responsabilização escolar, fundamentalmente na educação básica, tem-se mostrado insatisfatória (Aguilar, 2013).

No âmbito da literatura educacional brasileira há indícios de que o crescente interesse dos governos e gestores educacionais pelas políticas de responsabilização escolar se inscreve como dissenso, isto

é, um campo polêmico, com críticas contundentes sobre o verdadeiro impacto acerca da utilização dos resultados de testes padronizados como instrumentos de gestão educacional e regulação do trabalho escolar (Passone, 2014; 2019; Perez; Passone, 2011).

No Brasil, constata-se três realidades regulatórias envolvendo a *school accountability* e que podem representar consequências brandas ou fortes às escolas. A primeira resume-se por produzir um “diagnóstico” do sistema e subsidiar os gestores com dados de desempenho médio das escolas por meio da avaliação estandardizada. A segunda, também conhecida como “responsabilização branda” (*Low-stakes*), acarreta consequências simbólicas junto à escola e seus atores, embora não seja caracterizada como “responsabilidade reflexiva”. E, a terceira, denominada como “responsabilização forte” (*High-stakes*), que gera inferências junto à escola e seus atores (Oliveira; Duarte; Almeida, 2014; Passone; Roncoli, 2022).

Nessa perspectiva, compreende-se que os discursos sobre as melhorias da educação e, conseqüentemente, as noções de qualidade e *accountability* (avaliação, prestação de contas e responsabilização), têm contingenciado o processo educacional nas últimas décadas, sob o domínio e a hegemonia do pensamento neoconservador e neoliberal, que induz a um modelo único de *accountability* em detrimento de configurações que sejam mais democráticas e progressistas, como aponta Afonso (2012).

Neste estudo, as produções acadêmico-científicas analisadas foram coletadas no Banco Digital de Teses e Dissertações (BDTD) e abrangeu o período entre 2010 e 2020. O tratamento dos dados empregou o *software* de análise lexical IRAMUTEQ (*Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires*).

Licenciado por GNU GPL (v2) e desenvolvido na linguagem de programação *python*, o IRAMUTEQ é um *software* de código aberto (open source) e distribuição gratuita que trabalha de forma integrada com outro *software*, denominado simplesmente “R”. O *software* atua como interface, facilitando ao usuário a inserção, o processamento e a obtenção de várias análises quantitativas dos *corpus* linguísticos,

desde as mais simples como a lexicografia básica, que se constitui no cálculo da frequência de palavras no *corpus* linguístico, até as mais complexas e multivariadas, como as análises de similitude e a classificação hierárquica descendente (Garcia; Santos; Pereira, 2010).

Na pesquisa bibliográfica utilizou-se os descritores: “responsabilização escolar”; “*accountability* AND responsabilização”; “avaliação AND responsabilização”; “gestão AND *accountability*”; “*accountability* AND avaliação educacional”; e “*accountability* AND avaliação externa”. Com a análise dos resumos, excluiu-se grande parte dos trabalhos que não se enquadravam no campo da educação, totalizando 34 produções relacionadas aos descritores acima citados, sendo 20 dissertações e 14 teses.

ANÁLISE DE SEGMENTOS DE TEXTO DOS RESUMOS DE TESES E DISSERTAÇÕES – 2010 A 2020

O corpus geral foi constituído por 34 textos, separados em 351 segmentos de texto (ST), com aproveitamento de 263 ST (74,93%). Emergiram 12.233 ocorrências (palavras, formas ou vocábulos), sendo 2.671 palavras distintas e 1.581 com uma única ocorrência. O conteúdo analisado foi categorizado em quatro classes: classe 1, com 62 ST (23,57%); Classe 2, com 101 ST (38,4 %); Classe 3 com 50 ST (19,01%); e, Classe 4 com 50 ST (19,01).

ESTATÍSTICAS TEXTUAIS CLÁSSICAS.

As estatísticas textuais clássicas dos resumos das produções mostram a quantificação das formas ativas das principais palavras com frequência igual e/ou acima de dez evocações. A palavra “escola”, com 122 repetições (5,51%), obteve a maior frequência dentro das teses e dissertações selecionadas. A segunda e terceira maior frequência foram as palavras “avaliação”, que teve 76 repetições (3,43%) e a evocação “educação” com 73 repetições (3,30%). O termo gestão representou 3,16% do *corpus*, com 70 ocorrências. Já os termos “política”, “Estado”, “qualidade”, “*accountability*” e “responsabilização” também apareceram com altas frequências,

representando cerca de dois por cento do corpus textual cada termo (Tabela 1).

Tabela 1 - Frequência de palavras para *corpus* Teses e Dissertações – BDTD

Frequência de evocação de palavras para <i>corpus</i> "Teses e Dissertações"					
	<i>f</i>	%		<i>f</i>	%
escola	122	5,51%	Escala	16	0,72%
avaliação	76	3,43%	Entrevista	16	0,72%
educação	73	3,30%	Elemento	16	0,72%
gestão	70	3,16%	Efeito	16	0,72%
pesquisa	63	2,84%	compreender	16	0,72%
resultado	62	2,80%	Sentido	15	0,68%
análise	61	2,75%	Proposta	15	0,68%
estudo	53	2,39%	Governo	15	0,68%
política	51	2,30%	Ideb	14	0,63%
estado	51	2,30%	sociedade	13	0,59%
qualidade	49	2,21%	Reforma	13	0,59%
<i>accountability</i>	47	2,12%	Realizar	13	0,59%
responsabilização	45	2,03%	produção	13	0,59%
processo	38	1,72%	Período	13	0,59%
ensino	37	1,67%	Pernambuco	13	0,59%
relação	35	1,58%	País	13	0,59%
modelo	35	1,58%	estratégia	13	0,59%
analisar	34	1,53%	Caso	13	0,59%
sistema	32	1,44%	proficiência	12	0,54%
partir	32	1,44%	perspectiva	12	0,54%
contexto	32	1,44%	Observar	12	0,54%
ação	30	1,35%	Objeto	12	0,54%
trabalho	29	1,31%	Meta	12	0,54%
desempenho	27	1,22%	Função	12	0,54%
gestor	26	1,17%	cooperação	12	0,54%
forma	26	1,17%	desenvolvimento	11	0,50%
ano	26	1,17%	considerar	11	0,50%
município	24	1,08%	Capital	11	0,50%

dado	24	1,08%	Base	11	0,50%
aluno	24	1,08%	Adotar	11	0,50%
documento	23	1,04%	Tese	10	0,45%
utilizar	22	0,99%	Tender	10	0,45%
programa	22	0,99%	participação	10	0,45%
Brasil	22	0,99%	orientação	10	0,45%
professor	21	0,95%	Ocorrer	10	0,45%
objetivo	20	0,90%	Melhoria	10	0,45%
mecanismo	20	0,90%	investigar	10	0,45%
discurso	19	0,86%	instituição	10	0,45%
controle	19	0,86%	Impacto	10	0,45%
apresentar	19	0,86%	identificar	10	0,45%
rede	18	0,81%	Diretor	10	0,45%
presente	18	0,81%	desenvolver	10	0,45%
Ceará	18	0,81%	Crise	10	0,45%
mudança	17	0,77%	contribuir	10	0,45%
nível	16	0,72%	Campo	10	0,45%
implementação	16	0,72%	abordagem	10	0,45%
implementar	16	0,72%			

Fonte: Processamento dos dados da pesquisa pelo IRAMUTEQ. Banco Digital de Teses e Dissertações. Elaboração própria.

De modo geral, a análise dos dados obtidos aponta às maiores frequências em torno dos vocábulos “escola”, “educação”, “gestão”, “resultado”; e, em sequência os termos “*accountability*”, “qualidade” e “responsabilização”. Observa-se um cenário lexical que centraliza a avaliação, a escola e as novas formas de gestão pública. Observa-se também, que o termo “prestação de contas” não se configura nesse contexto léxico, com um mínimo de dez frequências. Isso reforça a tese de que, no Brasil, o termo “*accountability*”, isto é, as políticas e os programas de responsabilização estão muito mais circunscritos ao próprio contexto de pesquisa, análise e gestão do sistema, do que articulados a premissa democrática de os governos prestarem contas à sociedade civil e aos cidadãos. Portanto, sugere uma lógica de

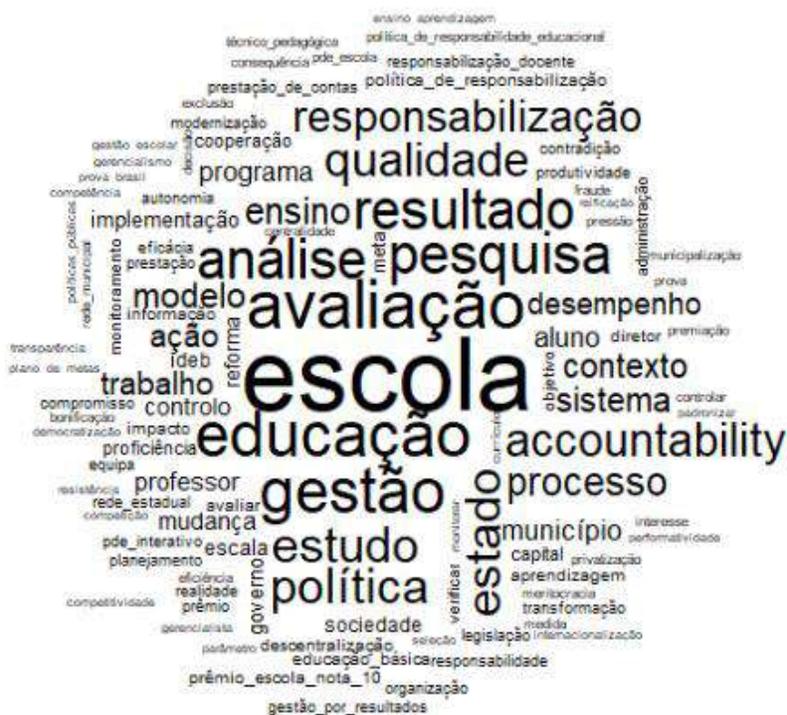
accountability muito mais instrumental e técnica do que substancial e ética, dos modelos em questão.

NUVEM DE PALAVRAS

A Figura 1 informa a análise lexical simples da frequência estatística de palavras, porém graficamente mais interessante. A nuvem de palavras centraliza e aumenta as palavras com maior evocação dentro dos resumos selecionados, assim, pode-se manifestar a forma em que as palavras possuem uma maior predominância no meio da nuvem, tais como escola, avaliação, política, resultado, gestão, *accountability* etc.

A figura também coloca em evidência as palavras em que não tiveram uma frequência consideravelmente alta, dessa forma, nota-se que algumas palavras como “professor”, “ensino”, “autonomia”, “aluno” e “aprendizagem” se encontram afastadas do centro. É importante destacar que o termo “democracia” não aparece nem nas frequências simples nem na nuvem de palavras, o que revela como a noção de *accountability* não se configura, nesses estudos, como uma instituição social da sociedade civil, mas como um instrumento de políticas públicas adaptado ao ideário da nova gestão pública (NGP).

Figura 1 - Nuvem de palavras: resumos de Teses e Dissertações



Fonte: Processamento dos dados da pesquisa pelo IRAMUTEQ. Banco Digital de Teses e Dissertações. Elaboração própria.

Como enfatiza Afonso (2007), os paradoxos da transparência revelam um imaginário educacional baseado na supervalorização dos resultados quantitativos, em detrimento dos reais contextos educativos, com suas culturas locais e a participação dos sujeitos na atuação política e social no interior das escolas. A qualidade da educação escolar, enquanto discurso modernizador, opera um deslocamento de responsabilidades, na medida em que tal discurso desresponsabiliza o Estado pela oferta de condições de igualdade de oportunidades, permanência e qualidade da educação pública e introduz a responsabilização do rendimento escolar ao professor e à escola, que se expressa no vocábulo “responsabilização docente”. Aguilar (2013, p. 31) destaca que a institucionalização dos processos

de melhorias da educação, a partir de programas de incentivos monetários por resultados, articulados com a avaliação comparativa de desempenho corroboram com a degradação das condições da carreira docente, minando a dignidade e o ânimo dos professores, terminando também por “desvirtuar as relações entre alunos e professores e entre professores”.

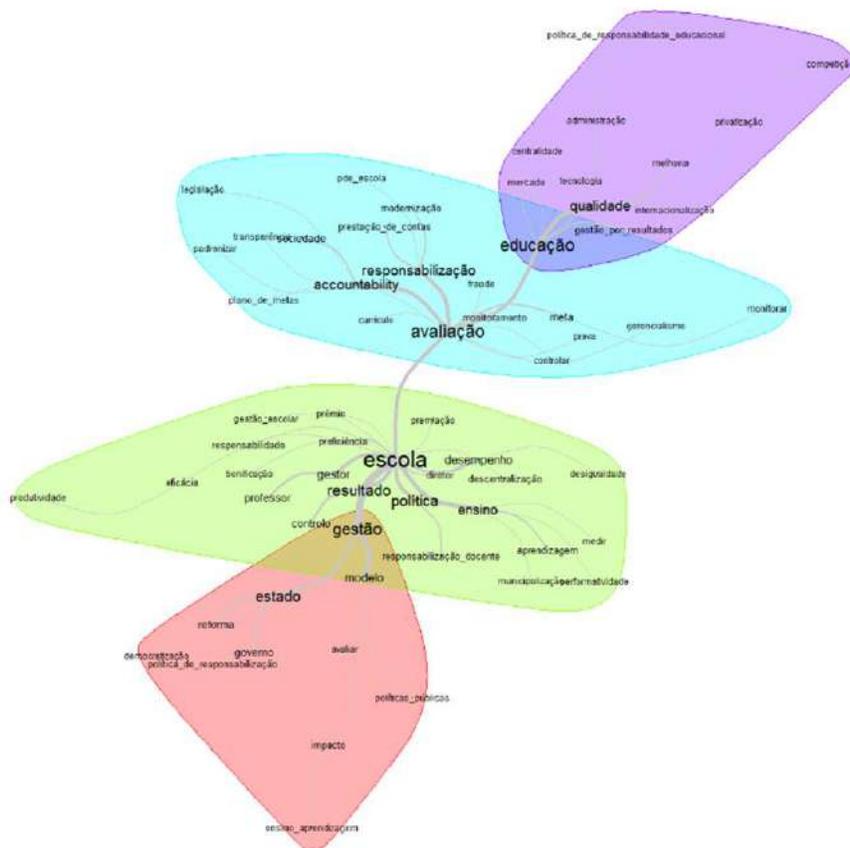
Análise de Similitude

A Análise de Similitude é baseada na Teoria dos Grafos e possibilita a identificação de coocorrências entre as palavras de diferentes segmentos de um corpus textual, evidenciando a conexão entre as mesmas, isto é, representa a ligação entre as palavras do *corpus* textual. A análise é graficamente apresentada no Halo de Similitude (Figura 2).

Observa-se a centralidade do vocábulo “escola” representando a maior frequência no *corpus* textual analisado. A partir do termo nuclear principal se conectam os termos nucleares secundários, tais como “avaliação”, “educação”, “gestão”, seguido por núcleos intermediários: “resultado”, “política”, “responsabilização”, “*accountability*”, “qualidade” e “ensino”.

Destaca-se que o termo “política” está associado à forma “responsabilização docente” bem como a palavra “proficiência” se articula com os termos “prêmio”, “bonificação”, “eficácia” e “produtividade”; e a forma “resultado” está associada ao termo “controle”.

Figura 2 – Halo de Similitude: resumos de Teses e Dissertações sobre responsabilização escolar



Fonte: Processamento dos dados da pesquisa pelo IRAMUTEQ. Banco Digital de Teses e Dissertações.

O termo “avaliação” também se desdobra em relação as formas “controle”, “monitoramento”, “metas” e “gerencialismo”, indicando aspectos centrais do modelo da Nova Gestão Pública nos estudos realizados e expresso nas produções analisadas. Outras duas articulações revelam a associação entre os termos “escola”, “diretor”, “desempenho”, “descentralização e “desigualdade”; e, a articulação entre “escola”, “ensino”, “aprendizagem”, “municipalização” e “performatividade”. Tais ramificações informam o movimento de

descentralização e municipalização do ensino, concomitantemente com o aumento do controle externo da escola e da gestão, por meio de mecanismos de medição e performatividade. Já a inexistência de articulação de termos como “autonomia”, “gestão democrática”, “participação”, “equidade” e “igualdade” expressa a incidência da lógica gerencial-empresarial na gestão educacional, de corte autoritário (*top-down*), meritocrático, homogeneizador e instrumentalizado por tecnologias que alienam os atores educacionais e, em que a noção de autonomia escolar passa a ser interpretada como maior responsabilização dos professores e diretores pelos resultados da escola.

Partindo-se, ainda, do núcleo semântico escola, a forma “gestão” ramifica-se em relação aos termos “modelo”, “Estado”, “reforma”, “política de responsabilização”, “impacto”, “avaliar” e “políticas públicas”. Aqui, evidencia-se a incidência do Estado-Regulador e/ou Estado-Avaliador como determinante à gestão escolar, colocando em destaque as políticas educacionais de avaliação e as políticas de responsabilização das escolas como instrumentos estruturantes da atual regulação das políticas educacionais brasileiras.

Uma segunda ramificação conecta a forma “escola” com os termos “avaliação”, “responsabilização” e ao termo “*accountability*”. A associação entre a forma avaliação e educação possui uma ramificação para os termos “fraude” e “currículo”. Outras ramificações com frequências menores associam as formas “*accountability*”, “sociedade”, “transparência”, “plano de metas” e “padronização”. Já a ramificação do termo “responsabilização”, desdobra-se para o termo “prestação de contas”, embora de modo residual e associado às formas “modernização” e “PDE Escola”.

A última ramificação apresenta os termos “educação” e “qualidade” com maior frequência e, com menor frequência, encontram-se às formas “melhoria”, “internacionalização”, “privatização” e “competição”. Identifica-se também outros vocábulos do jargão empresarial associados com o termo “educação”, tais como as formas “mercado” e “centralidade”, por um lado, e “gestão por resultados”, por outro.

A partir da análise lexical das produções de teses e dissertações depositadas na BDTD, dada a centralidade da avaliação na gestão da escola e o uso dos resultados dessa avaliação como condição de responsabilização dos atores escolares, dimensão real da prática social hoje desenvolvida no cotidiano escolar, torna-se irreduzível “complexificar e dar maior rigor teórico conceptual à *accountability* em educação” (Afonso, 2015, p. 1315).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considera-se o papel hegemônico e a atuação de organismos econômicos multilaterais, tais como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Banco Mundial (BM) e o Programa de Reformas Educacionais da América Latina (PREAL), no que tange à América Latina, enquanto dispositivos de produção de poder e conhecimento orientados à reforma dos sistemas educacionais em nível mundial, em face da globalização e da estandardização das políticas educacionais – processo de internacionalização da educação –, que passam a influir decisivamente nas reformas educacionais dos países em torno do mundo e, com especial atenção, nos países periféricos (Fonseca; Costa, 2018).

Com efeito, a competitividade global, o aumento da demanda educacional e a exposição das escolas à opinião pública (nacional e internacional), por intermédio de um *ranking* de indicadores comparáveis acerca da qualidade de ensino, materializam-se em novas exigências aos governos locais e regionais em relação às políticas educacionais. O quanto isso afeta e altera o sentido da educação pública, enquanto condições de socialização, subjetivação e formação dos sujeitos-cidadãos, terminaria por afetar o cotidiano escolar e, em especial, a reorganização do currículo, o trabalho pedagógico, a formação docente, a avaliação da aprendizagem, o planejamento escolar, etc.

A complexidade pouco (re)conhecida sobre a *accountability* em educação, suas relações (problemáticas) com a democracia e a prestação de contas, por um lado, e a hegemonia do modelo Anglo-

saxão de responsabilização escolar (*school accountability*), por outro, requer mais atenção de pesquisadores, mais estudos e pesquisa sobre o tema. Uma pauta de pesquisa se faz necessária, para conhecer e adentrar ao cotidiano da escola, como aponta Araújo e colaboradores (2023, p. 370-371)

Uma pauta de pesquisa que permitiria conhecer e adentrar ao cotidiano da escola com seus atores para conhecer e dialogar acerca desse processo de culpabilização do professor-educador; a dimensão coletiva da responsabilidade e a individualização da culpa; a desapropriação de saber e do saber-fazer do professor na escola; a diminuição da autonomia docente e aumento da heteronímia em relação às demandas e diretrizes externas; a contradição entre o gerencialismo e a gestão democrática e a pretensão de democratização da escolarização básica brasileira; as práticas de corrupção na educação enquanto resposta ao modelo de governança por resultados. Mais ainda, quais são os efeitos subjetivos aos alunos da educação básica submetidos às políticas de alta responsabilização? O que implica um aluno ocupar esse lugar de ser objeto de uma demanda organizacional tecnocrática (anônima) e utilitarista, para o laço social que promove a escola? Em que medida o discurso da responsabilização escolar seria um sintoma da educação brasileira, na medida em que se avalia o que não se ensina? A *accountability* com consequências de alto risco, como discurso hegemônico expresso no ideário da Nova Gestão Pública, potencializa práticas de psicologização e exclusão interna às escolas?

É imprescindível “maior rigor teórico conceitual à *accountability* em educação”, sem sombra de dúvida, mas investigar, conhecer e compreender os reais efeitos no cotidiano escolar desse verdadeiro dispositivo de “governamentalidades”, que confunde especialistas e autoridades educacionais sobre o assunto, torna-se imprescindível. Um dispositivo particularmente perigoso de governo, uma máquina administrativa, na medida em que o “dispositivo é, antes de tudo, uma máquina que produz subjetivações e somente enquanto tal é também uma máquina de governo” (Agamben, 2009, p. 46). De modo análogo, afirma Ball (2005), tratar-se de uma verdadeira “engenharia educacional”, a qual se fundamenta em duas grandes “tecnologias conceituais”, a saber, o *gerencialismo* e a *performatividade*, que impõe uma nova cultura e um novo modelo de gestão pública, que visam

imprimir maior controle profissional e organizacional por meio das políticas educacionais.

Sem pretensão deste texto fechar tais questões, ou mesmo querer dizer a última palavra sobre o tema, é possível observar que, nas últimas décadas, a análise do movimento de reformas educacionais mostra como as políticas educacionais e de ensino, no Brasil, transformaram-se em termos de forma-conteúdo em função de três grandes dimensões decorrentes da reforma administrativa do Estado, a saber: a avaliação educacional, a gestão gerencial do trabalho pedagógico e a responsabilização das escolas e professores em relação à precária qualidade do ensino público.

A reforma educacional dos anos 1990 expressa a contradição no interior mesmo do movimento de democratização e descentralização/desconcentração das atividades escolares, ao mesmo tempo em que se centralizou as tomadas de decisão e o controle aos níveis centrais de governo. Nesse cenário, cada vez mais influenciado pelos valores e interesses do Mercado, a regulação das políticas públicas educacionais, sob o discurso internacional de melhoria, qualidade e transparência, se apresenta no âmbito do sonho de modernização do aparelho burocrático do Estado, como um “novo” modo de governança, na busca de governabilidade legítima para operar com certas mudanças. Por último, caber-nos-á interrogar de que modo os gestores equacionam o contraditório que constitui a relação problemática entre a gestão democrática e participativa e o controle heterônimo desse modelo pós-burocrático proposto por meio do ideário da nova gestão pública? Ao que parece, a recém-denominada *neotecnocracia* bem poderia ser compreendida como uma espécie de sonho *positivista*, por meio do qual se desejaria *sanar a luta, o conflito e a balbúrdia do coração das sociedades humanas*, assentado tão-somente na *crença das leis da ciência*, enquanto expressão Verdade, em que todos os processos – naturais, físicos e sociais – seriam deduzidos dessas leis. E nesse ponto – da crença – a ciência não se distinguiria da religião.

Referências

- AGAMBEN, G.. O que é um dispositivo. *In*: AGAMBEN, G.. **O que é o contemporâneo?** E outros ensaios. Trad.: Vinícius Nicastro Honesko. Chapecó: Argos, 2009, p. 27-51.
- AFONSO, A. J. Recuo ao cientificismo, paradoxos da transparência e corrupção em educação **Educação e Pesquisa**, v. 41, n. especial, p. 1313-1326, dez., 2015.
- AFONSO, A. J. Para uma conceitualização alternativa de *accountability* em educação. **Educação e Sociedade**, 33, 119, p. 471-484, 2012.
- AFONSO, A. J. Estado, políticas educacionais e obsessão avaliativa. **Revista Contrapontos**, v. 7, n. 1, p. 11-22, mar. 2007.
- AGUILAR, L. E. **A política pública educacional: sob a ótica da análise satisfatória**. Campinas, SP: Leitura Crítica, 2013.
- ARAÚJO, K. H.; PASSONE, E.; GOMES, J. A. S. Percepção de alunos sobre o programa de responsabilização escolar do Ceará. **Revista Teias**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 72, p. 357-374, jan. 2023. Disponível em: <http://educa.fcc.org.br/pdf/tei/v24n72/1982-0305-teias-24-72-0357.pdf> . Acesso em: 19 jan. 2024.
- BALL, S. J. Profissionalismo, gerencialismo e performatividade. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 35, n. 126, p. 539-564, set./dez. 2005.
- BARROSO, J. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 725-752, 2005.
- DUPRIEZ, V.; MALET, R.. **L'évaluation dans les systèmes scolaires**. Accommodements dutravail et reconfiguration des professionalités. Bruxelles: De Boeck, 2013.
- BARBANA, S.; DUPRIEZ, V; DUMAY, X. Accountability policy forms in European educational systems: an introduction. **European Educational Research Journal**. V, 19, n. 2, p. 165-169, 2020.
- FONSECA, D.. COSTA J. A.. Avaliação das escolas e regulação político-normativa: uma análise de discursos. **Movimento-Revista de Educação**, Niterói, ano 5, n.8, p.210-243, jan./jun. 2018.
- GARCIA M. N.; SANTOS S. M. B.; PEREIRA R. S.; ROSSI G. B. Software livre em relação ao software proprietário: aspectos

favoráveis e desfavoráveis percebidos por especialistas. **Gestão e Regionalidade**, v. 26, n. 78, 2010.

MONS, N.; DURPIEZ, V. Les politiques d'accountability. Responsabilisation et formation continue des enseignants. **Recherche et formation**, v. 65, p. 45-59, 2010.

O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.

OLIVEIRA, D. A.; CLEMENTINO, A. M. As políticas de avaliação e responsabilização no Brasil: uma análise da educação básica nos estados da região Nordeste. **Revista Iberoamericana de Educación**, 83(1), 2020.

PEREZ, José Roberto Rus; PASSONE, Eric Ferdinando. A perspectiva política da educação comparada e as avaliações internacionais da qualidade da educação. **Políticas Educativas – PolEd**, [S.l.], v. 1, n. 1, ene. 2011.

PASSONE, E.; RONCOLI, M. G. Revisão da literatura sobre os estudos de responsabilização escolar no Brasil. **Jornal de Políticas Educacionais**. V. 16, e84282. Abril de 2022. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/84282/46415>. Acesso em: 19 jan. 2024.

PASSONE, E. F. K. Incentivos monetários para professores: avaliação, gestão e responsabilização na educação básica. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, v. 44, n. 152, p. 424-448, jun. 2014.

PASSONE, E. F. K. Da avaliação em larga escala ao furor avaliativo: a degradação do ato educativo. **Quaestio - Revista de Estudos em Educação**, v. 21, n. 3, p. 945-964, 10 dez. 2019.

RAVITCH, D.. **Vida e morte do grande sistema escolar americano**: como os testes padronizados e o modelo de mercado ameaçam a educação. Porto Alegre: Sulina, 2010.

CAPÍTULO 43

TRINTA ANOS DOS PLANOS PARA A EDUCAÇÃO BRASILEIRA: O QUE CONTA A HISTÓRIA E QUE SE PODE ESPERAR

Sandra Fernandes Leite
Daniela Dos Santos Caetano

Resumo: Este texto se constitui de uma reflexão acerca das políticas educacionais desenvolvidas ao longo de trinta anos e que permearam os Planos Nacionais de Educação. Neste sentido, as questões que pautaram a proposta foram: - Qual a trajetória da educação brasileira nas últimas três décadas em termos de políticas educacionais para o país? - Estamos andando em círculos? Objetivou-se através da metodologia de pesquisa bibliográfica, revisitar o Brasil desde as ações / programas implementados pelo governo federal às reformas curriculares “impostas” no período. Desta forma, a presente composição almeja fornecer elementos condutores de projeções acerca do próximo plano e os meios pelos quais se buscam superar velhos desafios.

INTRODUÇÃO

Este texto parte do convite do Laboratório de Políticas Públicas e Planejamento Educacional (LaPPlanE) para compor a obra *Temas de Política Educacional: contribuições dos 30 anos do LaPPlanE*. Optou-se em aproveitar a reflexão dos trinta anos para olhar a temática urgente e necessária dos Planos Nacionais de Educação (PNEs). Em 2024 o PNE (2014–2024), Lei n.º 13005 de 25 de junho de 2014, chega ao fim sem grandes avanços. Neste sentido, as questões em pauta incidem sobre: - *Qual a trajetória da educação brasileira nas últimas três décadas em termos*

de políticas educacionais para o país? - Estamos andando em círculos? Intentou-se, através da metodologia de pesquisa bibliográfica, lançar o olhar para as características das políticas educacionais nas últimas três décadas, com foco nos Planos Nacionais e nas condutas articuladas a ele. Ou seja, revisitar o Brasil desde as ações / programas implementados pelo governo federal às reformas curriculares “impostas” no período. Desta forma, a presente composição almeja fornecer elementos condutores de projeções acerca do próximo plano e os meios pelos quais se buscam superar velhos desafios. Outrossim, destaca-se a essencialidade do PNE, uma vez que planejar as ações em educação significa propor conhecimentos e formas de garantir um direito elementar, conferindo dignidade à toda população brasileira sem privações de qualquer natureza.

CARACTERÍSTICAS DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS NAS ÚLTIMAS TRÊS DÉCADAS

Para esse apanhado histórico vamos retomar ao ano de 1993. Sabemos que muita coisa aconteceu nas últimas três décadas. Tivemos, por exemplo, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN n.º 9394/1996), além da ênfase em determinados programas implementados e muitas pesquisas realizadas. Cabe ressaltar que as políticas educacionais estão o tempo todo sujeitas a mudanças com o tempo e também sujeitas a influência de diferentes governos, necessidades sociais e econômicas. São dinâmicas e não param no tempo. Irão, portanto, se posicionarem na agenda de acordo com as demandas mais urgentes ou aquelas que de alguma forma possuem apelos da sociedade em determinados momentos. Obviamente o texto não tem condições de esgotar o assunto e nem mesmo a pretensão. Tem como objetivo levar a reflexão dos caminhos trilhados e dos desafios que persistem.

Voltando no tempo, em 1993 o presidente da República era Itamar Franco e o lema do governo era “Brasil União de Todos”. O Ministro da Educação e do Desporto do período foi o Ministro Murílio de Avellar Hingel. Abrimos aquele ano discutindo temas que

ainda estão na nossa pauta: crescimento do país, estabilização, estratégia social, retorno à governabilidade, o desempenho da economia brasileira, a reconstrução do Estado e o resgate da cidadania entre tantos outros. Embora, naquele momento, ainda vigorasse na educação a Lei Federal n.º 5692/1971, já vamos encontrar programas importantes para a educação brasileira. Através da atuação da Fundação Assistência ao Estudante (FAE) se desenvolveram os seguintes programas: Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); Programa Nacional do Livro Didático (PNLD); Programa Nacional de Saúde Escolar (PNSE); Programa Nacional de Material Escolar (PNME) e o Programa Nacional de Salas de Leitura (PNSL) (BRASIL, 1993). No início do período estudado vamos encontrar os primeiros passos de ações importantes para a educação brasileira como a elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos, que apresentava metas a serem cumpridas de 1993 a 2003; o convênio com o Banco Mundial para a implementação do Projeto Nordeste de Educação Básica e a discussão de uma Política Nacional de Educação Infantil.

Em 1996 Fernando Henrique Cardoso, então Presidente da República, estabeleceu que a prioridade do governo na área da educação seria o fortalecimento do ensino fundamental. O foco do período era o de universalizar o acesso à educação para todos (as) aqueles (as) que estivessem na faixa dos 7 aos 14 anos de idade. Naquele momento Paulo Renato de Souza ocupava o cargo de Ministro de Estado da Educação e do Desporto. O governo brasileiro garantiu políticas públicas na direção da universalização do acesso à educação no Brasil. Em 1996 criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que era um mecanismo para assegurar recursos para o ensino fundamental. Podemos destacar que o foco foi a universalização do ensino fundamental. Porém, não podemos deixar de lembrar a presença de Leis e documentos importantes para organizar, planejar e dar condições para que as políticas educacionais do país pudessem ser devidamente implementadas. Aqui podemos citar como exemplo a Lei de Diretrizes da Educação Nacional

(LDBEN) N.º 9394/1996; os Parâmetros Nacionais Curriculares em 1997, e o Plano Nacional de Educação de 2001. A título de exemplo, tivemos também em: - 1998 a criação do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), e lembrando que a partir de 2009, o ENEM passou a ser um instrumento de garantia e possibilidade de acesso ao ensino superior; 2001, mais precisamente em 09 de janeiro, a aprovação do Plano Nacional de Educação (2001-2010), através da Lei n.º 10 172/2001.

A partir de 2003 até 2010 tivemos o governo de Luiz Inácio Lula da Silva através de dois mandatos consecutivos. Durante o governo Lula foram ministros da Educação: Cristovam Buarque, Tarso Genro e Fernando Haddad. Podemos destacar programas implementados no período e que trouxeram mudanças significativas no acesso à educação brasileira em todos os seus níveis. Por exemplo: o Programa Bolsa Família em 2001; o Programa Universidade para Todos (Prouni) em 2004; o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) em 2006 e, no mesmo ano, o Compromisso Todos pela Educação; o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) em 2007 e, no mesmo ano, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE); o programa Reuni das Universidades Federais; o sistema de Seleção Unificada (SISU) em 2009; e a Primeira Conferência Nacional de Educação (Conae) em 2010.

De 2011 a 2016 tivemos o curto mandato da Presidente Dilma Rousseff. Durante o seu mandato foram ministros da Educação: Fernando Haddad, José Henrique Paim, Cid Gomes, Luiz Cláudio, Renato Janine Ribeiro e Aloizio Mercadante. Como podemos observar, a pasta acabou tendo cinco ministros entre 2014 e 2015. Podemos destacar importantes ações durante o seu governo, como o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec); a aprovação da Lei de Cotas em 2012 e, no mesmo ano, o lançamento do Programa Brasil Carinhoso, entre outros. O ano de 2013 foi marcado pelas manifestações de junho, que marcaram a demanda de uma parcela da sociedade que reivindicava por direitos e por uma educação de qualidade. Na educação influenciaram o

destino dos *royalties* do petróleo e do Pré-sal para a área. Criando naquele momento uma convicção de se ter condições reais para a implementação do PNE (2014-2024), uma vez que, em teoria, não faltaria recurso.

De 2016 a 2019 tivemos o governo de Michel Temer, e aqui as coisas começam a ficar mais difíceis. O desmonte da educação ganha força e a sociedade brasileira se vê paralisada e perplexa com os fatos. Durante o mandato de Temer assumiram a pasta da educação Mendonça Filho e Rossieli Soares. Podemos aqui lembrar: - em 2016 a Reforma do Ensino Médio, as Ocupações dos Secundaristas, o Programa Criança Feliz e o famoso e terrível Teto dos Gastos Públicos; - e em 2018 temos a Base Nacional Comum Curricular (BNCC). E por fim o governo de Jair Bolsonaro, marcado por quatro anos de descaso com a educação brasileira. Foram diversas ações de retrocessos no governo, cinco ministros da educação nomeados em três anos e meio, sendo eles Ricardo Vélez Rodrigues, Abraham Weintraub, Milton Ribeiro e Victor Godoy Veiga; defesa da volta da Educação Moral e Cívica nas escolas, com foco na implementação das escolas cívico-militares; e uma série de erros como as falhas no questionário do ENEM em 2019; o descaso com a Pandemia da Covid-19; o adiamento do ENEM 2020; e a não realização do Censo.

Em 30 de outubro de 2022, depois de um processo eleitoral marcado por disputas acirradas acompanhadas por discursos de ódio e muita desinformação, Luiz Inácio Lula da Silva foi eleito com 50,90% ou mais precisamente 60 345 999 votos, dando início ao que vem sendo chamado de governo Lula 3. Embora muito festejado e motivador de esperanças, a realidade é que o país se encontrava em condições muito ruins, com uma crise persistente e poucas alternativas. No entanto, na abertura do ano legislativo, através de Mensagem Presidencial ao Congresso Nacional, o atual governo apontou as prioridades do governo. O documento destacou a importância das agendas social e econômica, que possibilitam a retomada de diversas políticas voltadas à população. Para a Educação, o Governo Federal retomou a política educacional como sendo prioridade para o desenvolvimento nacional. Iniciou-se a

elaboração do novo Plano Nacional de Educação (PNE) (Brasil, 2024). No próximo item vamos apresentar o PNE (2014-2024) vigente, buscando abordar da sua promulgação ao seu monitoramento e destacar pontos importantes.

DA PROMULGAÇÃO À IMPLEMENTAÇÃO, O MONITORAMENTO: PONTOS QUE MERECEM DESTAQUES

O Plano Nacional de Educação (2014-2024) foi aprovado pela Lei n.º 13005, de 25 de junho de 2014. Naquele momento acreditava-se na força política e era considerado um marco fundamental para as políticas brasileiras. Com vinte metas e suas respectivas estratégias tinha como objetivo consolidar um sistema educacional capaz de efetivar o direito à educação em sua integralidade. Considerando as normativas que estão na base no PNE (2014-2024) podemos citar a Constituição Federal de 1988, dentre outros instrumentos legais, como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) - Lei n.º 9394, de 20 de dezembro de 1996. Para o PNE vigente uma grande preocupação seria o seu acompanhamento e avaliação. O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) ficou responsável por seu monitoramento e a divulgação de relatórios a cada dois anos. É preciso lembrar que o PNE é de fato uma política articuladora das diversas políticas educacionais e por esse motivo transita buscando ser orientador na diversidade de políticas existentes. Quando se fala em política articulada, pressupõe que são /seriam executadas de forma articulada pelos entes federativos, o que nem sempre é consenso ou prioridade nas inúmeras agendas.

Cada Meta exerce um papel importante e muitas vezes está diretamente articulada com outra. Portanto, atingir uma meta pode levar a efetivação não só dela, mas como de outras. Podemos dizer que se trata de um ciclo, ou um grande quebra-cabeça que vai se consolidando a cada nova peça que completa o quadro. É possível inferir que somente através da atuação conjunta é ou seria possível implementar de fato o plano vigente. Considerando as 20 metas do PNE (2014-2024) podemos lembrar: 01 - Educação Infantil, 02 - Ensino

Fundamental, 03 Ensino Médio, 04 - Educação Especial Inclusiva, 05 - Alfabetização, 06 - Educação Integral, 07 - Aprendizado adequado na Idade Certa, 08 - Escolaridade Média, 09 - Alfabetização e alfabetismo funcional de jovens e adultos, 10 - EJA Integrada à Educação Profissional, 11- Educação Profissional, 12 - Educação Superior, 13 - Titulação de professores da Educação Superior, 14 - Pós-graduação, 15 - Formação de professores, 16 - Formação Continuada e pós-graduação de professores, 17 - Valorização do professor, 18 - Plano de Carreira docente, 19 - Gestão democrática e 20 Financiamento da Educação (Observatório do PNE, *On-Line*, 2024).

Até o presente momento foram divulgados quatro relatórios pelo INEP. O último, publicado em 2022, trata-se do Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação (2014 - 2024). O relatório descreve o contexto vivido no momento e as dificuldades enfrentadas durante a Pandemia de Covid -19. Destaca os impactos no processo de coleta de dados. Segundo o relatório: “Esse contexto pandêmico impactou a coleta de dados por parte das instituições produtoras, que precisaram adotar (...) novas maneiras de captação da informação”(Brasil, 2022, p. 12). Considerando o fato que durante a Pandemia de Covid-19 escolas foram fechadas, a necessidade de adoção de novas formas de ensino e a restrição do convívio comunitário e social entre outros influenciaram os resultados do monitoramento. Segundo o relatório: “... o trabalho de monitoramento buscou empregar, com ressalvas necessárias, os dados disponíveis mais atuais e consistentes.” (Brasil, 2022, p. 12).

Voltando ao documento *Linha de Base* do Inep, vamos observar que o PNE (2014-2024) estava estruturado, visando focar suas diretrizes para pontos importantes para as políticas educacionais (Brasil, 2015). Temos, então, as Diretrizes para a superação das desigualdades educacionais, as Diretrizes para a promoção da qualidade educacional, as Diretrizes para a valorização dos/das profissionais da educação, as diretrizes para a promoção da democracia e dos direitos humanos e as Diretrizes para o financiamento da educação. O Quadro 1 relaciona as diretrizes com

seus objetivos e as metas responsáveis para a consolidação das ações necessárias ao longo da década.

Quadro 1 - Diretrizes, objetivos e metas do PNE (2014-2024):

Diretrizes para a superação das desigualdades educacionais	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.	Metas: 1,2,3,4,5,9,11,12 e 14
Diretrizes para a promoção da qualidade educacional	IV - Melhoria da qualidade de Educação; V- Formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade.	Metas: 6,7,10 e 13
Diretrizes para a valorização dos/as profissionais da educação	IX - Valorização dos /as profissionais da educação.	Metas: 15,16,17 e 18
Diretrizes para a promoção da democracia e dos direitos humanos	VI - Promoção do princípio da gestão democrática da educação pública; VII - Promoção humanística, científica, cultural e Tecnológica do país; X - Promoção dos princípios do respeito dos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental	Metas: 8 e 19
Diretrizes para o financiamento da educação	VIII - Estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como promoção do	Meta 20

	Produto Interno Bruto (PIB), que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade	
--	---	--

Elaborado pelas autoras com base no documento: Plano Nacional de Educação (PNE) 2014- 2024 (Brasil, 2015).

Estamos em 2024 e o PNE (2014-2024) encontra-se em seus últimos meses. Obviamente todas as metas podem ainda ser alcançadas, em tese, até o seu término. Não considerando aqui a possibilidade de uma prorrogação do PNE vigente. No Quadro 2 trazemos um levantamento da situação das metas, publicadas pelo Senado Notícias, em 17 de fevereiro de 2023, no *site* do Senado Federal que já insinua que estamos muito longe de dar conta das metas e objetivos estabelecidos.

Quadro 2 - Avaliação das Metas do PNE (2014-2024) pelo Inep:

Metas	Avaliação com base nos dados do Inep
Meta 1 – Universalizar (100%) até 2016 a educação infantil (4 e 5 anos), com cobertura de pelo menos 50% das crianças até 3 anos. (Fonte: Agência Senado)	Houve progresso na cobertura da educação infantil, embora parte disso seja reflexo da queda da população em idade pré-escolar. A taxa de cobertura foi de 37% para crianças até 3 anos em 2019 e de 94,1% para 4 e 5 anos (Fonte: Agência Senado)
Meta 2 – Universalizar o ensino fundamental (6 a 14 anos) e garantir que pelo menos 95% dos alunos o conclua na idade recomendada (Fonte: Agência Senado)	A cobertura sofreu grande impacto entre 2020 e 2021, período da pandemia, com frequência ou conclusão em 95,9%, abaixo do índice estimado em 2013, de 96,9%. Quanto à conclusão na idade recomendada, o índice estava em 81,1% na idade até 16 anos, em 2021, bem abaixo dos 95% projetados para 2024 (Fonte: Agência Senado)

<p>Meta 3 – Universalizar até 2016 o atendimento escolar para a população de 15 a 17 anos e elevar a taxa média de matrícula para o ensino médio para 85% (Fonte: Agência Senado)</p>	<p>A universalização, nesse caso, ficou em 95,3% em 2021, abaixo dos 100% esperados. Também em 2021, 74,5% da população de 15 a 17 anos frequentava o ensino médio ou já havia concluído a educação básica, percentual inferior à meta de 85% estabelecida para 2024 (Fonte: Agência Senado)</p>
<p>Meta 4 – Universalizar para a população de 4 a 17 anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino (Fonte: Agência Senado)</p>	<p>Dados de 2010 apontavam que 82,5% dessas crianças e adolescentes frequentavam creche ou escola naquela época, percentual distante dos 100% esperados pelo PNE (que é de 2014). Em 2021, 93,5% das matrículas desse grupo ocorreram em classes comuns, sendo que 49,5% contavam, ao mesmo tempo, com atendimento de educação especializado, enquanto 44% não o possuíam (Fonte: Agência Senado)</p>
<p>Meta 5 – Alfabetizar todas as crianças, no máximo até o final do 3º ano do ensino fundamental (Fonte: Agência Senado)</p>	<p>Em relação à proficiência em língua portuguesa, resultados do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) de 2019 apontaram que 40% dos estudantes estavam na média da escala (5 e 6). Outros 15% estavam nos níveis mais elevados (7 e 8) e 11% nos níveis mais elementares (1 e 2). Ainda, 4,6% situaram-se abaixo do nível 1. Já nos conhecimentos matemáticos, 33% dos estudantes estavam nos níveis 5 e 6, 17% nos níveis 7 e 8, 13% nos níveis 1 e 2 e 2,8% abaixo do nível 1. O baixo índice indica que esses alunos provavelmente não dominam nenhuma das habilidades mensuradas pela avaliação (Fonte: Agência Senado)</p>

<p>Meta 6 — Oferecer educação em tempo integral (ETI) em no mínimo 50% das escolas públicas, de forma a atender pelo menos 25% dos alunos da educação básica (Fonte: Agência Senado)</p>	<p>Em 2021, o percentual de alunos das escolas públicas em tempo integral era de apenas 15,1%. Já o percentual de escolas públicas que ofereciam a ETI para pelo menos 25% dos seus alunos era de 22,4% (Fonte: Agência Senado)</p>
<p>Meta 7 — Fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas (Fonte: Agência Senado)</p>	<p>Nesse caso, houve evolução positiva, com aumento das taxas de aprovação. Contudo, seja para o ensino fundamental ou médio, ainda há um número significativo de alunos com desempenho situado nos níveis mais baixos das escalas de proficiência em língua portuguesa e matemática (Fonte: Agência Senado)</p>
<p>Meta 8 — Elevar a escolaridade média da população de 18 a 29 anos, para alcançar no mínimo 12 anos de estudo, para as populações do campo, de menor escolaridade no país e dos 25% mais pobres, e igualar escolaridade média entre negros e não negros (Fonte: Agência Senado)</p>	<p>Os indicadores apresentaram tendência de crescimento entre 2012 e 2021, mas em ritmo lento, o que deve impossibilitar o alcance dos objetivos até 2024. Em 2021, pouco mais de 40 milhões de jovens entre 18 e 29 anos não possuíam ensino médio completo. A escolaridade média de negros era de 11,3 anos; a escolaridade média de não negros era de 12,4 anos (Fonte: Agência Senado)</p>
<p>Meta 9 — Elevar a taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais para 93,5% até 2015; erradicar o analfabetismo absoluto; e reduzir em 50% a taxa de analfabetismo funcional (Fonte: Agência Senado)</p>	<p>Em 2021, a taxa de alfabetização da população de 15 anos ou mais estava em 95%, sendo de 87% nas áreas rurais e 96,3% na urbana. A taxa de analfabetismo funcional apontou tendência de queda entre 2012 e 2021, atingindo 11,4%, mas ainda distante dos 8,9% projetados para 2024 (Fonte: Agência Senado)</p>

<p>Meta 10 — Oferecer, no mínimo, 25% das matrículas de educação de jovens e adultos (EJA), nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional (Fonte: Agência Senado)</p>	<p>O percentual de matrículas na EJA na forma integrada à educação profissional foi de apenas 2,2% em 2021. No início do PNE estava em 2,8% (Fonte: Agência Senado)</p>
<p>Meta 11 — Triplicar as matrículas da educação profissional técnica (EPT) de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% da expansão do segmento público (Fonte: Agência Senado)</p>	<p>Houve aumento de 15,5% no número de matrículas em EPT de nível médio entre 2013 e 2021. Contudo, para alcançar a meta em 2024 seria necessário um crescimento de 200% (para atingir o patamar de cerca de 3,2 milhões de matrículas) (Fonte: Agência Senado)</p>
<p>Meta 12 — Elevar a taxa bruta de matrícula (TBM) na educação superior para 50% e a taxa líquida de escolarização (TLE) para 33% da população de 18 a 24 anos, com expansão para, pelo menos, 40% das novas matrículas no segmento público (Fonte: Agência Senado)</p>	<p>Todos os indicadores estão abaixo do planejado. A TBM alcançou 37,4% em 2021, enquanto a meta para 2024 é de 50%. A TLE ficou em 25,5% no mesmo período. A participação do segmento público na expansão de matrículas de graduação foi de 3,6% entre 2012 e 2020, muito distante dos 40% estipulados (Fonte: Agência Senado)</p>
<p>Meta 13 — Elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente para 75%, com no mínimo 35% de doutores (Fonte: Agência Senado)</p>	<p>O objetivo de atingir 75% dos docentes com mestrado ou doutorado foi alcançado em 2015 e chegou a 83,8% em 2020. No mesmo ano, o número de doutores chegou a 48,9% (Fonte: Agência Senado)</p>
<p>Meta 14 — Elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação</p>	<p>A meta do mestrado foi atingida em 2017, quando foram concedidos 70,1 mil títulos, mas retrocedeu a 60 mil em 2020.</p>

<p>stricto sensu, para atingir 60 mil títulos/ano no mestrado e 25 mil/ano no doutorado (Fonte: Agência Senado)</p>	<p>No doutorado, alcançou-se 24,4 mil títulos em 2019, mas o número caiu a 20,1 mil em 2020. Dessa forma, houve redução na titulação dos dois níveis de pós-graduação (Fonte: Agência Senado)</p>
<p>Meta 15 – Garantir, em regime de colaboração dos entes federativos, que os professores de educação básica possuam formação específica de nível superior (Fonte: Agência Senado)</p>	<p>Em 2021, as docências ministradas por professores com formação superior adequada à área de conhecimento atingiu o percentual de 60,7% na educação infantil, 71,2% nos anos iniciais do ensino fundamental, 58,5% nos anos finais do ensino fundamental e 66,6% no ensino médio; índices ainda longe dos 100% planejados (Fonte: Agência Senado)</p>
<p>Meta 16 – Formar, em nível de pós-graduação, 50% dos professores da educação básica e garantir formação continuada para 100% (Fonte: Agência Senado)</p>	<p>O percentual de professores da educação básica com pós-graduação (lato sensu ou stricto sensu) passou de 30,2% para 44,7%, em 2021. O percentual de professores da educação básica que realizaram cursos de formação continuada aumentou, no período de 2013 a 2021, de 30,6% para 40,0% (Fonte: Agência Senado).</p>
<p>Meta 17 – Valorizar profissionais das redes públicas de educação básica, com equiparação do rendimento médio ao dos demais profissionais com escolaridade equivalente até 2020 (Fonte: Agência Senado)</p>	<p>A equiparação do rendimento médio dos profissionais do magistério das redes públicas de educação básica aumentou de 65,2% em 2012 para 82,5% em 2021. Prevista para 2020, a meta não foi alcançada (Fonte: Agência Senado)</p>
<p>Meta 18 – Assegurar, em dois anos, planos de carreira para os</p>	<p>Todas as unidades da federação apresentaram planos de carreira e</p>

profissionais da educação básica e superior públicas. Para os profissionais da educação básica, adotar como referência o Piso Salarial Nacional Profissional (Fonte: Agência Senado)	remuneração (PCR) para os profissionais do magistério, mas não houve cumprimento da meta no período de dois anos. Em 2018, cumpriam o piso salarial nacional profissional 19 unidades da Federação (70,4%) (Fonte: Agência Senado)
Meta 19 — Assegurar, em dois anos, as condições para uma gestão democrática da educação nas escolas públicas (Fonte: Agência Senado)	Em 2021, apenas 6% dos diretores das escolas públicas do país foram escolhidos por meio de processo seletivo qualificado e eleição com a participação da comunidade escolar. A indicação do diretor por parte do Poder Executivo continua sendo a forma mais comum de seleção para esse cargo, ocorrendo em 56,3% das escolas (Fonte: Agência Senado)
Meta 20 — Ampliar o investimento em educação pública para o mínimo de 7% do Produto Interno Bruto (PIB) do país no quinto ano da lei (que instituiu o PNE) e para 10% no final do decênio (2024) (Fonte: Agência Senado)	O percentual foi de 5% em 2019 e de 5,1% em 2021. Os governos municipais tiveram a maior participação no total de gastos públicos (Fonte: Agência Senado)

Elaborado pelas autoras de acordo com Senado Notícias, em As Vinte Metas do PNE e a Avaliação do INEP.

O quadro 2, baseado no Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano de Educação de 2022 e divulgado uma síntese pela Agência do Senado, já demonstra que ainda há muito o que se fazer e que provavelmente não será possível o cumprimento de muitas das metas estabelecidas dentro do prazo.

Como podemos constatar o PNE (2014-2024) foi implementado com muitas certezas de apresentar todas as condições para a sua efetivação com sucesso. Porém muitas das intenções que marcaram a

sua proposta não chegaram de fato a se efetivar. Podemos citar o fato que as metas e as estratégias do PNE deveriam ser aferíveis, o que permitiria seu acompanhamento e sua execução. O que de fato aconteceu é que muitas metas e suas estratégias não tiveram seus prazos devidamente estabelecidos e em muitos casos não foi possível seu acompanhamento. Ficando o ano de 2024 como seu limite.

Outro ponto nevrálgico na política educacional é a responsabilização dos entes federativos na garantia de efetivação do PNE (2014-2024). Precisamos lembrar que o PNE traz um diagnóstico nacional, que precisa ser considerando olhando as realidades de cada ente federativo. Portanto, em seus Planos Estaduais de Educação (PEEs) e os Planos Municipais de Educação (PMEs). Considerando o Brasil um país de extensão continental e com realidades muito diferentes, conseguir colocar na prática a participação, responsabilidade e compromissos dos entes federados não é tarefa fácil e chega muito perto de ser impossível, diante dos inúmeros desafios. Uma proposta para esse problema foi a de classificar as metas de acordo com as responsabilidades de cada ente federativo, considerando os níveis de ensino ou mesmo em função dos públicos prioritários (Brasil, 2015).

Estamos como já dito anteriormente há poucos meses do término do PNE (2014-2024) e com certeza apurar o que de fato se consolidou e o que ainda precisa ser feito é o foco para o novo PNE. Sabemos que tivemos derrotas e muitas dificuldades de fazer com que o PNE vigente se efetivasse de fato. Porém é necessário aprender com os erros e garantir novas ações para o novo PNE e de alguma forma corrigir o que não pode ficar sem diretrizes coerentes de prazos, efetivação e principalmente de recursos. Embora não seja o foco deste texto, no próximo item anunciamos o que já se sabe para o novo PNE.

O NOVO PNE (2024 - 2034): O QUE ESTÁ NA PAUTA

Chegando ao final do PNE (2014-2024) já se começa os debates e as preocupações para que o novo PNE (2024-2034) comece a ser pensado e tenha tempo para tramitação e aprovação antes do término do plano vigente. No entanto, sabemos que na prática os dois últimos PNEs com força de lei sofreram grandes atrasos, deixando o país sem um plano que pudesse orientar e articular as políticas educacionais e essa é uma preocupação de parte dos interessados em evitar que o país tenha mais uma vez atrasos na tramitação do novo PNE. O tempo se esgota e tudo parece apontar para a inviabilidade de dar conta de fazer tudo em tão pouco tempo.

Nos dias 28, 29 e 30 de janeiro de 2024 foi realizada a Conferência Nacional de Educação (Conae) na Universidade de Brasília (UnB). Na abertura da conferência Heleno Araújo (2024), coordenador do Fórum Nacional de Educação (FNE) fez uma retrospectiva dos últimos anos para a educação brasileira e lembrou dos desafios e barreiras que foram de inúmeras formas sabotando e deixando a educação brasileira à míngua. E alertou que o momento é de vigilância e a realização da conferência traz esperanças, porém exige muita atenção. Nas falas de Araújo (2024):

[...] desse consistente debate resultarão propostas sólidas e consequentes de políticas educacionais, subscritas pelos segmentos e setores que atuam na educação básica, profissional e superior, pública e privada de todo o país, que deverão fundamentar o novo Plano Nacional de Educação para os próximos dez anos (Araújo, *On-line*, 2024).

O desafio agora é garantir que o que foi discutido e pautado seja de fato implementado. Lembrando que do Documento Referência da Conae deverá embasar o Projeto de Lei para o novo PNE (2024 - 2034). Araújo (2024) destaca sua preocupação:

[...] A nossa luta será pelo cumprimento do expresso no Documento Referência e suas emendas aprovadas no âmbito da Conae 2024. Todos e todas devemos nos apropriar com muito afinco de tudo o que ali consta. Trata-se de nossa pauta e agenda nesse futuro que se aproxima (Araújo, *On-line*, 2024).

Helena Araújo apresentou suas declarações em matéria, publicada na *Fórum* que fez uma cobertura sobre o que se pode esperar da Conae 2024.

Segundo o Sindicato dos Trabalhadores em Educação no Estado de Rondônia (SINTERO) (2024), a conferência definiu as diretrizes para o futuro da educação brasileira e citou algumas das propostas que foram pautadas como necessárias:

[...] 1) Revogação do Novo Ensino Médio, sendo substituído pelo novo modelo que tramita no Congresso (PL n.º 2601/2023 e PL n.º 5230/2023; 2) Revogação da Base Nacional Comum curricular (BNCC) e substituição por um novo projeto curricular a ser construído; 3) Revogação da Base Nacional Curricular de Formação, que aborda a formação de professores sendo substituída pelas Diretrizes Curriculares (Sintero, 2024).

Pautas estas que representam lutas que vêm sendo debatidas em todo país e que estão longe de ter consenso.

Mas nem tudo caminha com tanta tranquilidade. O jogo tem ainda outras cartas, o que demonstra que ainda temos muito o que acompanhar. Para um determinado grupo a consolidação de um novo PNE não se mostra efetiva em tão pouco tempo. Para isso temos em cena outras propostas. É o caso do Projeto de Lei n.º 5665/2023 – que prorroga o atual PNE até 2028. Ele se encontra na Comissão de Educação (CE) à espera da designação de um relator. O Projeto de Lei n.º 5556, de 2023 – prorroga, até 31 de dezembro de 2028, a vigência do Plano Nacional de Educação aprovado por muito da Lei n.º 13005, de 25 de junho de 2014. Na mesma linha temos o Projeto de Lei n.º 6097/2023 que prorroga até 31 de dezembro de 2028 a vigência do Plano Nacional de Educação (PNE). A versão atual do plano, que é a segunda, termina em 30 de junho próximo. A proposta está em análise na Câmara dos Deputados. O projeto tramita em caráter conclusivo e será analisado pelas Comissões de Educação e de Constituição e Justiça e de Cidadania, segundo matéria publicada no *Jornal do Radialista*, publicada em 15 de fevereiro de 2024.

Finalizando podemos ver que muito ainda precisa ser acompanhado. De um lado temos que aguardar o PL do novo PNE e acompanhar sua tramitação. De outro lado, considerar a

possibilidade de prorrogação do atual PNE (2014-2024) e conseqüentemente seus desdobramentos e conseqüências, caso se efetivem. A realidade é muito está em jogo. As fortes influências dos interesses privatistas, o uso da carta de viés ideológico e quem interessa a prorrogação do atual PNE. Mas tudo isso será outro texto, outro momento. Aqui fica apenas a chamada de atenção para que está posto, anunciado até o momento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Resgatar as três últimas décadas em tão poucas laudas é um grande desafio. Mas também um exercício de reflexão ao olhar para trás e rever os fatos e acontecimentos. Embora o nosso objetivo fosse o Plano Nacional de Educação (PNE), se fez lembrar que tivemos outros planos que caminharam de forma simultânea ao PNE (2001-2010), como foi o caso do PDE. Sendo o último o protagonista do momento histórico e deixando o PNE do período à margem.

Não é possível analisar uma política como o Plano Nacional de Educação sem olhar para a conjuntura, para as teias que se formam e se entrelaçam no cenário político. Tentamos mostrar um pouco desses fatos, não para justificar o possível fracasso no PNE vigente, mas para evidenciar que é importante entender o contexto e as prioridades que são tomadas em cada momento, de acordo com os interesses do momento. O que vai para o topo da agenda e o que fica abandonado, esquecido.

Podemos finalizar dizendo que tivemos políticas educacionais importantes que foram sendo implementadas ao longo das últimas três décadas dialogando ou não com o PNE vigentes. Em muitas das vezes de forma desarticulada, autônoma e até caminhando em direções opostas. Mas falta de plano não temos. A história da educação demonstra que sempre tivemos planos, mas nem sempre avançamos a partir deles.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Heleno. O sucesso da Conferência Nacional de Educação (CONAE) exige agora o cumprimento do modelo lá aprovado. **Fórum**. Disponível em: <<https://revistaforum.com.br/opinioao/2024/2/7/sucesso-da-conferencia-nacional-de-educacao-conae-exige-agora-cumprimento-do-modelo-de-educacao-la-aprovado-153645.html>> . Acesso em: 08 fev. 2024.

BRASIL. Instituto Nacional de Educação e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Plano Nacional de Educação PNE 2014 - 2024. Linha de Base. Disponível em: <https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano_nacional_de_educacao/plano_nacional_de_educacao_pne_2014_2024_linha_de_base.pdf> . Acesso em: 08 fev. 2024.

BRASIL. Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação. 2022. Brasília, DF: Inep, 2022. Disponível em: <https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano_nacional_de_educacao/relatorio_do_quarto_ciclo_de_monitoramento_das_metas_do_plano_nacional_de_educacao.pdf> . Acesso em: 08 fev. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Planalto. Gestão Pública. Na abertura do ano legislativo, Mensagem Presidencial ao Congresso aponta prioridades do Governo Federal (Publicado em 05/02/2024). Disponível em: <<https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2024/janeiro/mensagem-presidencial-ao-congresso-destaca-desenvolvimento-economico-inclusao-social-e-garantia-de-direitos-1#:~:text=Abaixo%2C%20o%20texto%20da%20Apresenta%C3%A7%C3%A3o%20da%20Mensagem%20Presidencial%3A>> . Acesso em: 09 fev. 2024.

Observatório do PNE. Acompanhe as 20 metas do PNE. Disponível em: <https://www.observatoriodopne.org.br/metas/> . Acesso em: 19 fev. 2024.

Senado Federal. As Vinte Metas do PNE e a Avaliação do INEP. **Senado Notícias** (Publicado em 17/02/2023). Disponível em:

<<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/02/17/as-20-metas-do-pne-e-a-avaliacao-do-inep>> . Acesso em: 09 fev. 2024.

SINTERO. Sindicato dos Trabalhadores em Educação no Estado de Rondônia. Sintero envia delegação para a Conae 2024 em Brasília. Disponível em: <<https://sintero.org.br/noticias/geral/sintero-envia-delegacao-para-a-conae-2024-em-brasilia/3411>>. Acesso em: 09 fev. 2024.

POSFÁCIO

Penso ser coerente afirmar que o presente livro retrata a condição de existência de um grupo de pesquisa. Sem buscar definições ou conceitos sobre o que venha a ser, entendo que um grupo não é uma coesão, mas uma ordem no caos; formação autopoiética, cuja autonomia é dependente dos recursos que o meio pode oferecer (Maturana & Varela, 1984). Faço essa afirmação, pois já participei de diversos LaPPlanEs, não só pelo fato de que mudei ao longo deste tempo, tendo conhecido o laboratório enquanto doutoranda e, hoje, na qualidade de vice-líder; mas também porque as outras pessoas mudaram; umas ficaram, outras, não; novas pessoas chegaram. A Faculdade de Educação mudou, a UNICAMP mudou. Ora, o mundo mudou em 30 anos.

Neste contexto, a obra não só é composta por capítulos dos mais variados temas, mas também por diferentes autores em momentos distintos de suas carreiras; alguns já consolidados, outros em formação. Ainda que aparentemente distantes, elementos similares perpassam os variados textos: autores, conceitos, perspectivas; pensando bem, não poderia ser diferente, já que todos guardam alguma relação com o LaPPlanE. Falamos de *alumni*, estudantes, professores e parceiros de pesquisa, os quais, muitas vezes, ocuparam mais de um lugar na sua trajetória no interior do laboratório.

Igualmente importante é salientar a abertura da obra que dedica espaço especial para uma de suas integrantes: Profa. Dra. Adriana Missae Momma (*in memoriam*). Esta é composta por dois textos: um de autoria coletiva e marca a presença da colega na qualidade de orientadora, mas que em alguma medida, traduz a produção acadêmica da professora ao reunir a Educação Infantil e a reflexão latino-americana sobre o tema; e, outro, que gostaria de chamá-lo de texto-presente, escrito por suas orientandas acerca dos projetos que estavam em orientação quando da sua repentina partida.

Essa primeira parte é forte e convida o leitor e a leitora a refletir sobre a intrínseca relação entre a produção acadêmica e a convivência proporcionada pelo espaço educacional. Lembrar de *Pedagogia da Autonomia*, em especial da lição de que “ensinar é uma especificidade humana” (Freire, 2004, p. 36) parece um dever diante da proposta. Com os dois capítulos mencionados, podemos identificar todos os conhecimentos referentes à essa lição do patrono da Faculdade de Educação da Unicamp: de que ensinar exige competência profissional e generosidade; comprometimento; disponibilidade para o diálogo e para a escuta; querer bem aos e as educandas... e a partir deste acúmulo de estudos e reflexões teóricas e práticas, entender que a educação é uma forma de intervenção no mundo. A Profa. Adriana entrevistou no mundo e deixou a sua marca, traduzida, nesta obra, em sua primeira parte.

Não posso deixar de mencionar e agradecer a primeira pessoa a perceber a excelência de um começo assim para nosso livro: Profa. Selma Venco; que gentilmente me ajudou a pensar a melhor forma de organizar o sumário da obra, dando igual importância aos muitos autores e autoras e textos, mas com uma homenagem especial para Profa. Adriana Missae Momma. O resultado é essa abertura excepcional.

Se Freire está para a primeira parte da obra, Antônio Machado está para a segunda. A pluralidade de autores e de relações com o Laboratório nos faz “voltar a vista atrás” e ver “a senda que nunca se há de voltar a pisar”, mas igualmente nos convida a continuar “golpe a golpe, verso a verso”, a fim de entender que na formação, no processo de construção do conhecimento “Tudo passa e tudo fica, porém o nosso é passar”, olhando para os próximos 30 anos que havemos de celebrar, sem caminho definido, pois fazemos “caminho ao andar” (Machado, 1912, parte XXIX).

Como todo livro comprometido com uma proposta, independentemente de sua qualidade, acadêmico, romance ou ficção, a presente publicação não tem um fim. Não pelo fato de que cada capítulo é independente entre si, mas porque depois de se ler tudo, ainda há o que se ler. Cada volta é um novo começo, pois não

buscamos a conclusão, mas as provocações que surgem a cada releitura. Se me permite Heráclito, o livro é um rio onde não se pode banhar duas vezes; também por isso, é que o presente posfácio se assemelha a um prefácio, que termina com um convite para recomeçar...

Profa. Dra. Ana Elisa Spaolonzi Queiroz Assis
Outono/2024

Referências

FREIRE, P. **Pedagogia da autonomia**: saberes necessários a prática educativa. São Paulo: Paz e Terra, 2004. 148p. (Coleção Leitura).

MACHADO, A. **Campos de Castilla**. Parte “Provérbios y Cantares”, n. XXIX. 1912.

MATURANA, H. R., & VARELA, F. **El Arbol del conocimiento. Las bases biológicas del entendimiento humano**. Santiago: Editorial Universitaria, 1984. p. 19-81.

AUTORAS E AUTORES

APRESENTAÇÃO

- **Ana Rita Almeida Ferreira**

Pedagoga. Graduada pela Universidade Estadual de Feira de Santana - UEFS. Pós graduada em Educação, Contemporaneidade e Novas Tecnologias pela Universidade Federal do Vale do São Francisco - UNIVASF. Mestre em Educação pela Universidade Estadual de Feira de Santana/Ba, Programa de Pós-graduação em Educação - PPGE UEFS. Doutoranda em Educação - UNICAMP pela linha de pesquisa Estado, Políticas Públicas e Educação, membro do grupo de pesquisa LAPPLANE - Laboratório de Políticas Públicas e Planejamento Educacional, com uma pesquisa voltada para as discussões sobre políticas públicas e o direito à educação no Brasil, um estudo das repercussões das desigualdades sociais, contexto de incidência das violações múltiplas de direitos. Professora e coordenadora pedagógica da educação básica na rede pública municipal de Feira de Santana/BA. Integrante do Grupo de Pesquisa Trajetórias, Cultura e Educação - TRACE/UEFS. E-mail: anarita_ba@hotmail.com. Pesquisa de Mestrado intitulada "A Condição Adolescente em Contexto de Vulnerabilidade Social: Problematizando Violações de Direitos com Estudantes de uma Escola Pública Municipal em Feira de Santana/Ba" defendida em junho de 2020. Coordenadora do Grupo de Estudos PRETAS FE (Re) Existências de Estudantes Negras, Negros e Negres na Pós Graduação UNICAMP. Atualmente, atua na coordenação do Eixo Práticas Pedagógicas do Curso de Extensão Educação para as Africanidades: Formação para a Cidadania da Extencamp/UNICAMP. Atua como formadora de professores sobre as temáticas que permeiam a educação para as africanidades, adolescências e

relações étnico-raciais. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0252993172053213>. E-mail: a224581@dac.unicamp.br

- **Maria Júlia Buck Rossetto**

Sou Doutoranda em Educação pela Faculdade de Educação da UNICAMP, sendo pesquisadora do LaPPlanE (Laboratório de Políticas e Planejamento Educacional). Além disso, sou Mestre em Geografia Urbana pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH - USP). Geógrafa e atualmente estudante de Pedagogia pela UNICAMP, possuo experiência na área de Geografia Feminista e discussões acerca da temática de gênero em diferentes escalas, norteando minhas produções através da interseccionalidade dos sujeitos. Ademais, tenho uma trajetória importante como professora de Geografia no Ensino Básico, sendo entusiasta das iniciativas relativas ao Ensino Popular e à Educação Não-formal. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6106697874834593>. E-mail: m148816@dac.unicamp.br

- **Priscila Lopes de Godoy**

Mestrado pelo Programa de Pós-graduação em Educação da Faculdade de Educação da UNICAMP, onde concluiu o curso de Pedagogia (2017) com período sanduíche na Universidade de Siegen (Alemanha, em 2015). Especialista em Educação e Sociedade pela Faculdade São Luís e em Processos Didático-Pedagógicos na EaD pela UNIVESP. É também Licenciada em Letras - português/alemão pela UNESP (2007). Atualmente é vice-diretora de unidade escolar na Rede Municipal de Valinhos/SP. Anteriormente atuou como professora de língua portuguesa e literatura, no ensino médio/técnico integrado na Rede Municipal de Sumaré/SP, na qual também foi membro efetivo do Conselho Municipal de Educação (2018-2019), ocupando a posição de coordenadora geral no primeiro ano. Tem experiência na educação infantil como educadora infantil e posteriormente como professora. Lecionou o idioma alemão para iniciantes em cursos de idiomas presenciais. Participou da formação de facilitadores da UNIVESP, realizando

atividades práticas de mediação pedagógica síncronas e assíncronas na EaD para estudantes de pedagogia. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3193755192380354>. E-mail: prisdegodoy@gmail.com

- **Gabriele Santos Pasianot**

Graduanda em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5654140984264620>. E-mail: g235308@dac.unicamp.br

- **Guilherme Bonfim**

Graduando em Filosofia pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9275618984760176>. E-mail: g246791@dac.unicamp.br

CAPÍTULO 1

- **Mônica Guerrero Garay**

Doutoranda em Educação, no Programa de Pós-graduação em Educação (FE), da Universidade Estadual de Campinas/SP-Brasil (UNICAMP); E-mail: monigaray2009@gmail.com; Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0423003429878585>

- **Wisllayne Ivellyze de Oliveira-Dri**

Doutora em Educação, pelo Programa de Pós-graduação em Educação (FE), da Universidade Estadual de Campinas /SP-Brasil (UNICAMP); também professora de Educação Infantil na Divisão de Educação Infantil e Complementar (DEDIC) - UNICAMP, E-mail: wis_pedagogia@yahoo.com.br; Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3834521433288624>

- **Verónica Diana Cardozo**

Mestranda em Educação, no Programa de Pós-graduação em Educação (FE), da Universidade Estadual de Campinas /SP-Brasil (UNICAMP); E-mail: diana.clasesele@gmail.com; Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5302787063036787>

- **Adriana Missae Momma** (*in memoriam*)

Doutora em educação; docente na Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP; Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4503074753390268>

CAPÍTULO 2

- **Mariana Roveroni**

Doutora em Educação, pelo Programa de Pós-graduação em Educação (FE), da Universidade Estadual de Campinas/SP-Brasil (UNICAMP), Vice-diretora educacional na Rede Pública Municipal de Campinas; E-mail: mariana_roveroni@yahoo.com.br; Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8362491917177047>

- **Wisllayne Ivellyze de Oliveira-Dri**

Doutora em Educação, no Programa de Pós-graduação em Educação (FE), da Universidade Estadual de Campinas /SP-Brasil (UNICAMP); também professora de Educação Infantil na Divisão de Educação Infantil e Complementar (DEDIC) - UNICAMP, E-mail: wis_pedagogia@yahoo.com.br; Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3834521433288624>

- **Jane Ferreira Porto**

Doutora em Educação, pelo Programa de Pós-graduação em Educação (FE), da Universidade Estadual de Campinas/SP-Brasil (UNICAMP), Docente junto à Fundação de Apoio à Escola Técnica (FAETEC) e à Prefeitura Municipal de Duque de Caxias; E-mail: jane.porto.oe@gmail.com, Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0193533339055155>

CAPÍTULO 3

- **Águida Cristina Gomes Pardini**

Mestre em Educação pelo Programa de Pós-graduação em Educação (FE), da Universidade Estadual de Campinas/SP-Brasil (UNICAMP); atualmente é Professora de Educação Básica (PEB I) na Prefeitura Municipal de Campinas; E-mail: a101307@dac.unicamp.br;Lattes: <https://lattes.cnpq.br/1543493425174581>.

CAPÍTULO 4

- **Elita Betania de Andrade Martins**

Doutora em Educação pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), Professora Adjunta da FAGED e do PPGE/UFJF. E-mail: elita.martins@ufjf.br; Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9432703757983593>

CAPÍTULO 5

- **Lourenço Ocuni Cá**

Doutor em Políticas de Educação e Sistemas Educativos pelo Programa de Pós-graduação em Educação (FE), da Universidade Estadual de Campinas/SP-Brasil (UNICAMP); Professor Associado IV da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afrobrasileira (UNILAB); Líder de Grupo de Estudo, Pesquisa e Extensão em Educação, Cooperação e Desenvolvimento (GEPECODE). E-mail: ocuni@unilab.edu.br; Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8532624741878287>

- **Inácio Ié**

Doutor em Economia, Estatística e Informática; economista-sênior do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) na Guiné-Bissau. E-mail: inacio.ie@undp.org

- **Aminata Gomes Mané**

Mestranda no Mestrado Interdisciplinar em Humanidades (MIH) na Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afrobrasileira (UNILAB); E-mail: aminatanadia@aluno.unilab.edu.br; Lattes: <https://lattes.cnpq.br/3065593079732159>

CAPÍTULO 6

- **Eduardo Leite dos Santos**

Mestre em Educação pela Universidade Federal do Alagoas (UFAL), E-mail: eduardo.santos586@gmail.com, Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5108738360655542>

- **Givanildo da Silva**
Doutor em Educação pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB), Professor Adjunto da UFAL, E-mail: givanildo.silva@cedu.ufal.br Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3702199251733170>
- **Lana Lisiêr de Lima Palmeira**
Doutora em Educação pela Universidade Federal do Alagoas (UFAL), Professora Adjunta da UFAL, E-mail: lana.palmeira@fda.ufal.br Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9538287578494559>

CAPÍTULO 7

- **Carolina Salinas Piorini**
Professora Mestra pelo Programa de Pós-graduação em Educação (FE), da Universidade Estadual de Campinas/SP-Brasil (UNICAMP), E-mail: pioriniunicamp@gmail.com, Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5517957712858958>

CAPÍTULO 8

- **Vanessa Marie Lima de Sena**
Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUC), mestranda pelo Programa de Pós-graduação em Educação (FE), da Universidade Estadual de Campinas/SP-Brasil (UNICAMP), E-mail: vmarie.sena@gmail.com, Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0012284735936819>.

CAPÍTULO 9

- **Eliane Cristina Prudêncio Silva**
Mestranda pelo Programa de Pós-graduação em Educação (FE), da Universidade Estadual de Campinas/SP-Brasil (UNICAMP), Docente da Educação Infantil na Rede Pública de Educação de Jaguariúna, E-mail: li.prudencio@gmail.com; Lattes: <https://lattes.cnpq.br/6648580594293119>;
- **Marco Wandercil**
Doutor em Educação pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUC), Professor Pesquisador do Programa de Pós-

Graduação em Educação da Universidade Municipal de São Caetano do Sul (USCS) E-mail: marco.wandercil@gmail.com
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0052949409202192>

CAPÍTULO 10

- Maria Cristina Traldi

Profa. Dra. Adjunta (aposentada) da Faculdade de Medicina de Jundiaí-SP, Doutora (2003) e mestre (1997) em Educação pelo Programa de Pós-graduação em Educação (FE), da Universidade Estadual de Campinas/SP-Brasil (UNICAMP), E-mail: mcristraldi@gmail.com; Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3914499593165992>

CAPÍTULO 11

- Camila de Paula Xavier de Santana

Mestre em Educação pelo Programa de Pós-graduação em Educação (FE), da Universidade Estadual de Campinas/SP-Brasil (UNICAMP), E-mail: camilapxs1@gmail.com, Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2309413634810686>

- Luciane Muniz Ribeiro Barbosa

Doutora em Educação pela Universidade de São Paulo (USP), é professora da Faculdade de Educação da Unicamp, no Departamento de Políticas, Administração e Sistemas Educacionais (DEPASE). Líder do Laboratório de Políticas Públicas e Planejamento Educacional (LaPPlanE) e Coordenadora Geral do Observatório da Educação Domiciliar e Desescolarização (OEDD). E-mail: lumuniz@unicamp.br, Lattes: <http://lattes.cnpq.br/70890244071>

CAPÍTULO 12

- Maria Aparecida Guedes Monção

Livre Docente pela Faculdade de Educação da Unicamp, E-mail: maguedes@unicamp.br, Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3083021580823609>

- **Marina Gonçalves Martão Jardim**
Mestranda em Educação pelo Programa de Pós-graduação em Educação (FE), da Universidade Estadual de Campinas/SP-Brasil (UNICAMP), E-mail: m951210@dac.unicamp.br, Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3289750460333441>
- **Renata Esmi Laureano**
Doutora em Educação, pelo Programa de Pós-graduação em Educação (FE), da Universidade Estadual de Campinas/SP-Brasil (UNICAMP), atualmente é Coordenadora Pedagógica na Secretaria de Educação de Campinas; E-mail: renata.laureano@educa.campinas.sp.gov.br, Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4689686805036513>

CAPÍTULO 13

- **Eliana Fernandes**
Doutoranda em Educação pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Mestrado em Educação pelo Programa de Pós-graduação em Educação (FE), da Universidade Estadual de Campinas/SP-Brasil (UNICAMP). E-mail: ef250432@gmail.com, Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2670296137095898>
- **Elisa do Nascimento Oliveira**
Mestra em Educação pela Universidade Federal de Goiás (UFG). E-mail: elisano@gmail.com, Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7421858567615841>

CAPÍTULO 14

- **Ana Rita Almeida Ferreira**
Doutoranda em Educação pelo Programa de Pós-graduação em Educação (FE), da Universidade Estadual de Campinas/SP-Brasil (UNICAMP). E-mail: a224581@dac.unicamp.br/, Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0252993172053213>

CAPÍTULO 15

- **Paula Arcoverde Cavalcanti**

Doutora em Educação pelo Programa de Pós-graduação em Educação (FE), da Universidade Estadual de Campinas/SP-Brasil (UNICAMP), atualmente é professora titular da Universidade do Estado da Bahia. (UNEB), E-mail: pcavalcanti@uneb.br, Lattes: <https://lattes.cnpq.br/7808313507417916>

CAPÍTULO 16

- **Fernando Vizotto Galvão**

Doutor em educação pela Universidade de São Paulo (USP), professor na Faculdade de Educação da Unicamp, E-mail: fvizotto@unicamp.br, Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8240461241804017>

CAPÍTULO 17

- **Maria José Viana Marinho**

Doutora em Educação Doutora em Educação pelo Programa de Pós-graduação em Educação (FE), da Universidade Estadual de Campinas/SP-Brasil (UNICAMP). Professora aposentada da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais/Poços de Caldas (PUC). Atua no Espaço Saberes. E-mail: mjoseviana@uol.com.br, Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8127335327817744>

- **Cláudia da Mota Darós Parente**

Doutora em Educação pelo Programa de Pós-graduação em Educação (FE), da Universidade Estadual de Campinas/SP-Brasil (UNICAMP). Professora da Universidade Estadual Paulista (Unesp/Marília). E-mail: claudia.daros@unesp.br Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3896522242990616>

CAPÍTULO 18

- **Flávia M. Uchôa de Oliveira**

Mestre (2016) e Doutora (2020) pelo Programa de Pós-Graduação em Psicologia Social e do Trabalho na Universidade de São Paulo (USP), Professora Adjunta no Departamento de Administração da Universidade Federal Fluminense (UFF). E-mail: flaviauchoa@id.uff.br Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1336320203039409>

- **Gabriela Fernandez**

Doutora em antropologia com experiência na gestão de projetos, desde o trabalho de campo até monitoramento e análise de resultados. Atua há mais de cinco anos junto a populações vulneráveis e comunidades tradicionais atingidas por grandes projetos de desenvolvimento em diversas esferas, incluindo ONGs, centros de pesquisa nacionais e instituições internacionais. No terceiro setor, trabalhou nos dois maiores desastres socioambientais do Brasil, os rompimentos das barragens de Mariana e Brumadinho (MG). Principais temas de interesse: Água, Meio Ambiente, Conflitos Socioambientais, Religião, Política. Vínculo Institucional: Universidade de Cardiff (País de Gales). E-mail: fernandezfgabriela@gmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0589442224692395>.

- **Luís Renato Vedovato**

Graduado (1995), mestre (2002) e doutor (2012) em Direito Internacional pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). Atualmente é professor associado (MS-5.1) da UNICAMP, lecionando na Faculdade de Educação, Faculdade de Ciências Aplicadas e no Instituto de Economia, E-mail: luis.vedovato@fca.unicamp.br, Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7171365095068677>

- **Mary Zhang**

Professora da Escola de Estudos Globais na Universidade de Oxford (Reino Unido). E-mail: mary.zhang@area.ox.ac.uk

- **Shailen Nandy**
Professor de Política Social na Escola de Ciências Sociais na Universidade de Cardiff (Reino Unido). E-mail: NandyS1@cardiff.ac.uk

CAPÍTULO 19

- **Sergio Stoco**
Doutor em Educação pelo Programa de Pós-graduação em Educação (FE), da Universidade Estadual de Campinas/SP-Brasil (UNICAMP), professor da Universidade Federal de São Paulo - Unifesp, E-mail: sergio.stoco@unifesp.br Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1841861158078886>

CAPÍTULO 20

- **Maria Eliane Catunda de Siqueira**
Doutora em Educação – Gerontologia UNICAMP, atualmente é professora na Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC MINAS) – E-mail: ecsiq@yahoo.com.br Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1444276524201835>

CAPÍTULO 21

- **Maria Isabel Monfredini**
Doutora em Educação pelo Programa de Pós-graduação em Educação (FE), da Universidade Estadual de Campinas/SP-Brasil (UNICAMP), Pesquisadora Visitante Convidada no NEPP/UNICAMP (Núcleo de Estudos de Políticas Públicas) e integrante do Observatório da Infância e da Adolescência - OIA/NEPP/UNICAMP. E-mail: bebelmonfre@gmail.com, Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8859582836989925>
- **Stella Maria Barbera da Silva Telles**
Doutora em Demografia pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), pesquisadora no Núcleo de Estudos em Políticas Públicas - NEPP - da Universidade Estadual de Campinas. E-mail: stella@nepp.unicamp.br, Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3069179557117104>

- **Juliana Pasti Villalba**
Doutora em Saúde Coletiva pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Pesquisadora do Núcleo de Estudos em Políticas Públicas da UNICAMP; coordenadora do Observatório da Infância e Adolescência (OiA) da UNICAMP. E-mail: juliana@nepp.unicamp.br, Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9021213994693110>

CAPÍTULO 22

- **María Francisca Elgueta**
Dra. en Educación, Universidad de Valladolid; Académica Asistente, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, directora de la Unidad de Pedagogía Universitaria y Didáctica del Derecho de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, fundadora de la red nacional e internacional de Pedagogía Universitaria y Didáctica del Derecho, directora de la revista de Pedagogía Universitaria y Didáctica del Derecho, Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, E-mail: cpudd2@derecho.uchile.cl, ORCID 0000-0002-4212-3960.
- **Eric Eduardo Palma**
Dr. en Derecho, Universidad de Valladolid; Académico Titular Facultad de Derecho, Universidad de Chile, investigador de la Unidad de Pedagogía Universitaria y Didáctica del Derecho, Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, fundador de la red nacional e internacional de Pedagogía Universitaria y Didáctica del Derecho, E-mail: epalmag@derecho.uchile.cl, ORCID 0000-0002-8804-6278.

CAPÍTULO 23

- **Cauê Ferreira Teixeira**
Doutorando em Educação pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUC), E-mail: cauefteixeira@gmail.com, Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3032566702407269>.
- **Samuel Mendonça**

Doutor em Educação pelo Programa de Pós-graduação em Educação (FE), da Universidade Estadual de Campinas/SP-Brasil (UNICAMP), Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação em Educação e da Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de Campinas, E-mail samuelms@gmail.com, Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6369572439782922>

CAPÍTULO 24

- **Eliane Cristina Flexa Duarte**

Doutora em Educação pelo Programa de Pós-graduação em Educação (FE), da Universidade Estadual de Campinas/SP-Brasil (UNICAMP), Professora e pesquisadora na Universidade Federal do Oeste do Pará- UFOPA –Pará-Brasil, E-mail: eliflexa@gmail.com, Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2953244126081643>

- **Luís Enrique Aguilar**

Professor Livre Docente, Doutor em Educação pela Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP - Pesquisador e Coordenador do Laboratório de Políticas Públicas e Planejamento Educacional – LaPPlanE. E-mail: luis.aguilar@merconet.com.br eaguilar@unicamp.br, Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3254286158593353>

CAPÍTULO 25

- **Isabela Fernandes Paim Teles**

Doutoranda em Educação pelo Programa de Pós-graduação em Educação (FE), da Universidade Estadual de Campinas/SP-Brasil (UNICAMP), E-mail: paimteles@gmail.com, Lattes: <http://lattes.cnpq.br/463826540433807>

- **Luciane Muniz Ribeiro Barbosa**

Doutora em Educação pela Universidade de São Paulo (USP), é professora da Faculdade de Educação da Unicamp, no Departamento de Políticas, Administração e Sistemas Educacionais (DEPASE). Líder do Laboratório de Políticas

Públicas e Planejamento Educacional (LaPPlanE) e Coordenadora Geral do Observatório da Educação Domiciliar e Desescolarização (OEDD). E-mail: lumuniz@unicamp.br, Lattes: <http://lattes.cnpq.br/70890244071>

CAPÍTULO 26

- Maria Antônia de Souza

Doutora em Educação pelo Programa de Pós-graduação em Educação (FE), da Universidade Estadual de Campinas/SP-Brasil (UNICAMP), Professora Associada na Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG) e Professora Adjunta na Universidade Tuiuti do Paraná (UTP). E-mail: masouza@uol.com.br Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0541520648901085>

CAPÍTULO 27

- Carlos Bauer

Doutor em História Econômica pela Universidade de São Paulo (USP). Professor do Programa de Pós-graduação em Educação (PPGE) da Universidade Nove de Julho (UNINOVE). E-mail: professorcarlosbauer@gmail.com, Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8711715937181535>

CAPÍTULO 28

- Erasto Fortes Mendonça

Doutor em Educação pelo Programa de Pós-graduação em Educação (FE), da Universidade Estadual de Campinas/SP-Brasil (UNICAMP), Mestre em Educação pela Universidade de Brasília (UnB), com pós-doutorado pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Professor aposentado da UnB e ex-conselheiro do Conselho Nacional de Educação (2012-2016), presidente da Câmara de Educação Superior (2014-2016). E-mail: erastofm@gmail.com, Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2072354915159416>

CAPÍTULO 29

- **Ana Gabrielle Neves de Oliveira**

Mestranda e Graduada em Administração Pública pela Universidade do Estado de Santa Catarina (UFSC), atualmente trabalha na Prefeitura Municipal de Camboriú. E-mail: ana.oliveira@edu.udesc.br, Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6158923411257048>

- **Samira Kauchakje**

Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR), docente na Universidade Estadual de Santa Catarina (UDESC), E-mail: s.kauchakje@udesc.br, Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0522501979573344>

- **Adilson Giovanini**

Doutor em Economia pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), E-mail: adilson.giovanini@udesc.br, Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7892847639297232>

CAPÍTULO 30

- **Maria Carolina Gervásio Angelini de Martini**

Doutoranda em Educação pelo Programa de Pós-graduação em Educação (FE), da Universidade Estadual de Campinas/SP-Brasil (UNICAMP). Mestra em Direito pela Universidade Metodista de Piracicaba com bolsa CAPES/PROSUC (2018). Professora da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC). E-mail: mcarolinaangelini@gmail.com, Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7456387679443197>

CAPÍTULO 31

- **Flávia M. Uchôa de Oliveira**

Mestre (2016) e Doutora (2020) pelo Programa de Pós-Graduação em Psicologia Social e do Trabalho na Universidade de São Paulo (USP), Professora Adjunta no Departamento de Administração da Universidade Federal

Fluminense (UFF). E-mail: flaviauchoa@id.uff.br, Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1336320203039409>

- **Ederson dos Santos**

Doutor em Administração, Finanças e Justiça no Estado Social (Universidade de Salamanca), Diretor de Relações Internacionais do município de Botuporã, E-mail: ederson@usal.es, Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7911135613520099>

- **Edinilza de Souza Araújo**

Graduanda em Matemática pela Universidade do Estado da Bahia (UNEB), Secretária de Assuntos da Mulher do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Botuporã, Lattes: nilzaaraujo16@gmail.com

CAPÍTULO 32

- **Caio Teixeira Brandão**

Doutor em Educação pela Universidade Estácio de Sá (UNESA) do Rio de Janeiro, Psicólogo no Instituto Federal do Amapá, Campus Macapá. E-mail: caio.brandao@ifap.edu.br, Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6823296450872020>

- **Edna Maria Querido de Oliveira Chamon**

Doutora em Psicologia Social pela Université de Toulouse II - Le Mirail, UTM, França, professora permanente na Universidade de Taubaté – UNITAU, E-mail: edna.chamon@gmail.com, Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3548150538777632>.

- **Pedro Humberto Faria Campos**

Doutor em Psicologia Social pela Université de Provence, UP, França., Professor Associado da Faculdade de Educação da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) e docente permanente no Programa de Pós-graduação em Psicologia da UNIVERSO/RJ. E-mail: Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4165413685802953>

CAPÍTULO 33

- **Jéssica Yume Nagasaki**

Doutoranda em Educação pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP/FE). Doutoranda em Economia Política pela Universidade Federal do ABC (UFABC). Mestre em Direito pela Faculdade de Direito do Sul de Minas (FDSM). Bacharela em direito pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS/CPTL). E-mail: jessicayumenagasaki@gmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8199914139922265>

CAPÍTULO 34

- **Pedro Ganzeli**

Professor Livre Docente pela Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP); E-mail: pedro.ganzeli@gmail.com; Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3103372476476038>

- **João Augusto Gentilini**

Doutor em Educação pelo Programa de Pós-graduação em Educação (FE), da Universidade Estadual de Campinas/SP-Brasil (UNICAMP), professor assistente (aposentado) da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP - Campus Araraquara) E-mail: jagentilini@bol.com.br; Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1002967154950092>

CAPÍTULO 35

- **Cintia Cristina Escudeiro Biazan**

Mestra em Educação pelo Programa de Pós-graduação em Educação (FE), da Universidade Estadual de Campinas/SP-Brasil (UNICAMP). Atualmente exerce a função de Professora de Educação Infantil e Ensino Fundamental na Prefeitura Municipal de Santo André, E-mail: cintia.biazan@gmail.com, Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0061037912888557>

- **Viviane Franzo Juliani**

Mestra em Educação pelo Programa de Pós-graduação em Educação (FE), da Universidade Estadual de Campinas/SP-

Brasil (UNICAMP), atua como professora efetiva da Prefeitura Municipal de Santo André, E-mail: vfjuliani@gmail.com, Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5684363874893545>

CAPÍTULO 36

- **Fabson Calixto da Silva**

Doutor em Educação pela Universidade Federal de Alagoas (UFAL), professor de Sociologia da Secretaria de Estado da Educação (SEDUC-AL), E-mail: calixfabson@gmail.com, Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7831794350881846>

- **Edna Cristina do Prado**

Pós-Doutorado em Educação pela Universidade de Lisboa, UL, Portugal, professora na Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR), E-mail: edna.prado@ufscar.br, Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8158728896858544>

CAPÍTULO 37

- **Luciane Silva de Souza**

Doutora em Educação pela Facultad Interamericana, FICS, Paraguai, professora na Universidade Federal do Tocantins (UFT), E-mail: souza.luciane@uft.edu.br Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5592790322528269>

- **Márcio Bernardes de Carvalho**

Doutor em Educação pela Universidade Tuiuti do Paraná (UTP), professor na Universidade Federal do Tocantins (UFT), E-mail: marcio.carvalho78@uft.edu.br, Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4355607040379100>

CAPÍTULO 38

- **Lucas de Vasconcelos Soares**

Mestre em Educação pela Universidade Federal do Oeste do Pará (Ufopa). Docente do Magistério Superior na Universidade Federal do Oeste do Pará (Ufopa). E-mail: lucas.soares@ufopa.edu.br. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7538516067447773>.

- **Maria Lília Imbiriba Sousa Colares**
Doutora em educação pelo Programa de Pós-graduação em Educação (FE), da Universidade Estadual de Campinas/SP-Brasil (UNICAMP), Professora Titular na Universidade Federal do Oeste do Pará (Ufopa). Pesquisadora do LaPPlanE-Unicamp e Histedbr-Ufopa. Bolsista produtividade do CNPq. E-mail: maria.colares@ufopa.edu.br, Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9671465461954562>

CAPÍTULO 39

- **Fernando Tavares Júnior**
Doutor em Sociologia pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). Professor do Instituto de Ciências Humanas da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). E-mail: ftavares@caed.ufjf.br Lattes: <https://lattes.cnpq.br/2464181759809989>

CAPÍTULO 40

- **Cecília Di Marco**
Profesora y Licenciada en Ciencias de la Educación (UNICEN). Magíster en Educación, con mención en Ciencias Sociales (Facultad de Ciencias Humanas, UNICEN). Doctoranda en Educación del Programa de Posgrado en Educación (FCH/UNICEN). Profesora Titular del Departamento de Política y Gestión en las asignaturas Planeamiento y Evaluación de la Educación, Capacitación y Talleres de la Práctica Profesional del ámbito escolar y no escolar. Docente a cargo del Seminario Metodológico de la Especialización en Nuevas Infancias y Juventudes (FCH/UNICEN). Co Directora del Proyecto Acreditado Cód. 03/D332. Dirige tesis de grado y posgrado. Su campo de investigación es la educación superior y el planeamiento de la educación. E-mail: cecidim@fch.unicen.edu.ar
- **Claudia Melnek**
Profesora y Licenciada en Ciencias de la Educación

(UNICEN). Estudiante avanzada de la Maestría en Educación con Mención en Ciencias Sociales y Educación del Programa de Posgrado en Educación (Facultad de Ciencias Humanas UNICEN). Fue auxiliar del Curso de Ingreso de la Carrera de Profesorado en Ciencias de la Educación. Profesora de Institutos Terciarios de Formación Docente en Educación Inicial y Educación Primaria en las Áreas de Didáctica General y Campo de la Práctica. Su campo de investigación es la educación secundaria preuniversitaria y el planeamiento de la educación. E-mail: claudiaalejandramelnek550@gmail.com

- **Silvina Liliana Saad**

Profesora. en Ciencias de la Educación (UNICEN). Especialista en Epistemologías del Sur (CLACSO). Jefa de Trabajos Prácticos en el Departamento de Educación en las asignaturas: Capacitación, Talleres del Área de Práctica Profesional, Seminario de Educación No Escolarizada, todas de la Carrera: Ciencias de la Educación (modalidad presencial y a distancia (FCH/UNICEN). Docente en Instituto de Nivel Superior- No Universitario Coordinadora pedagógica de la carrera Tecnicatura en Educación Profesional (FCH - UNICEN). Tutora Estudiantil en la Diplomatura en Gestión Universitaria (UNICEN-UNPA). Investigadora en el Proyecto acreditado Cód. 03/D332. Dirige y co dirige tesis de grado. Su campo de investigación es la educación superior y la formación profesional. E-mail: saads@fch.unicen.edu.ar

CAPÍTULO 41

- **Cláudia da Mota Darós Parente**

Doutora em Educação pelo Programa de Pós-graduação em Educação (FE), da Universidade Estadual de Campinas/SP-Brasil (UNICAMP). Professora da Universidade Estadual Paulista (Unesp/Marília). E-mail:claudia.daros@unesp.br. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3896522242990616>

- **Danusa Freire Costa**
Doutoranda em Educação pela Universidade Estadual Paulista (Unesp/Marília). Professora do Instituto Federal do Paraná (IFPR). E-mail: danusa.costa@unesp.br, Lattes: <https://lattes.cnpq.br/4652526900640634>

CAPÍTULO 42

- **Eric Passone**
Doutor em Educação pelo Programa de Pós-graduação em Educação (FE), da Universidade Estadual de Campinas/SP-Brasil (UNICAMP); Vice coordenador do Programa de Pós-Graduação em Educação e docente do Programa de Pós-Graduação de Mestrado Profissional em Gestão Educacional da Universidade Cidade de São Paulo (UNICID). E-mail: eric.passone@unicid.edu.br Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6134304275514452>

CAPÍTULO 43

- **Sandra Fernandes Leite**
Profa. Doutora, Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), E-mail: sfleite@unicamp.br, Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9055223881868290>
- **Daniela dos Santos Caetano**
Mestra em Educação pelo Programa de Pós-graduação em Educação (FE), da Universidade Estadual de Campinas/SP-Brasil (UNICAMP), E-mail: d086091@dac.unicamp.br, Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1942190732697747>

SOBRE O ARTISTA DA IMAGEM DA CAPA

Nascido em 1939, em Santa Maria da Vitória, no interior da Bahia, a arte se manifesta em sua vida, inicialmente sob a forma de desenhos originais que ele, ainda criança, cria com naturalidade. Conviveu o menino Jurandi com a gente e os costumes baianos, o folclore colorindo sua infância. Ele participa das festas, integra-se no seu meio e sonha com uma arte que revele ao mundo a magia e a beleza de sua terra. E é com esse sonho que, aos 17 anos, vai para São Paulo. Nessa cidade, aprimora sua técnica e amplia seus conhecimentos. Seu caminho na metrópole não é fácil, mas ele conquista aos poucos seu objetivo: a realização dos sonhos de criança. Convidamos quem queira conhecer mais sobre o autor e sua obra que acesse a página <https://jurandiassis.com.br/>

“Como todo livro comprometido com uma proposta, independentemente de sua qualidade, acadêmico, romance ou ficção, a presente publicação não tem um fim. Não pelo fato de que cada capítulo é independente entre si, mas porque depois de se ler tudo, ainda há o que se ler. Cada volta é um novo começo, pois não buscamos a conclusão, mas as provocações que surgem a cada releitura.”

Ana Elisa Spaolonzi Queiroz Assis, posfácio.



CAPES



**Faculdade de
Educação**



Pedro & João Editores

pedrojoaoeditores.com.br



ISBN 978-05-265-1233-3

9 780526 512333 >